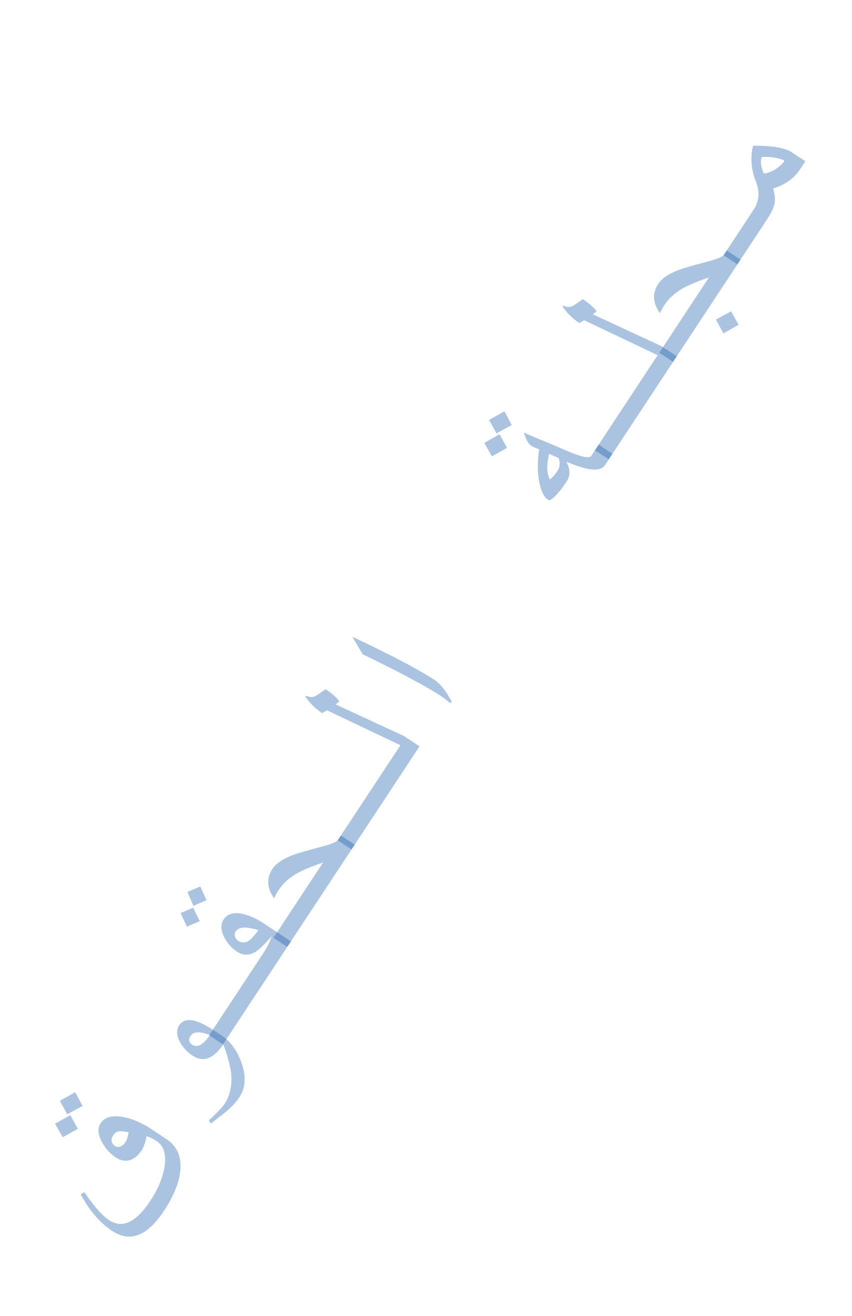
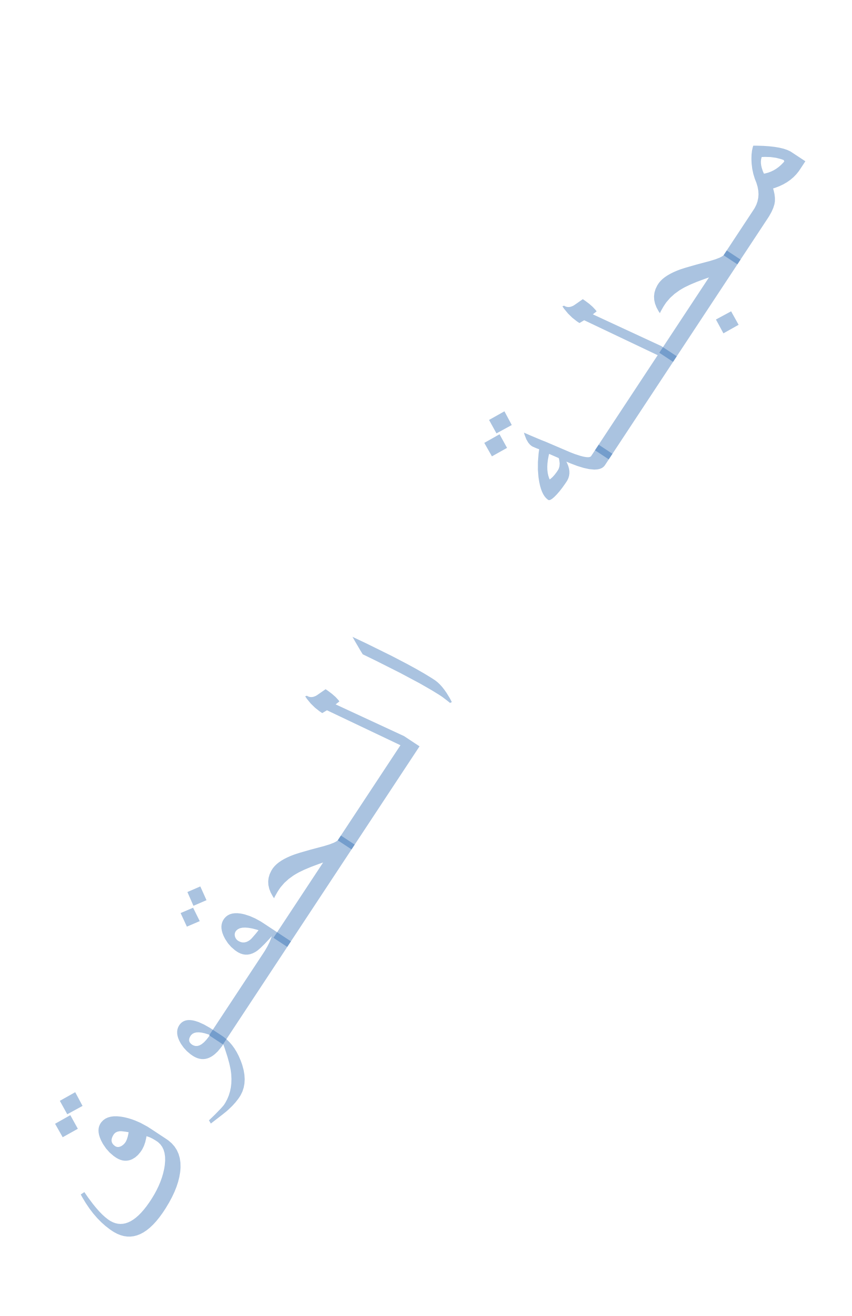
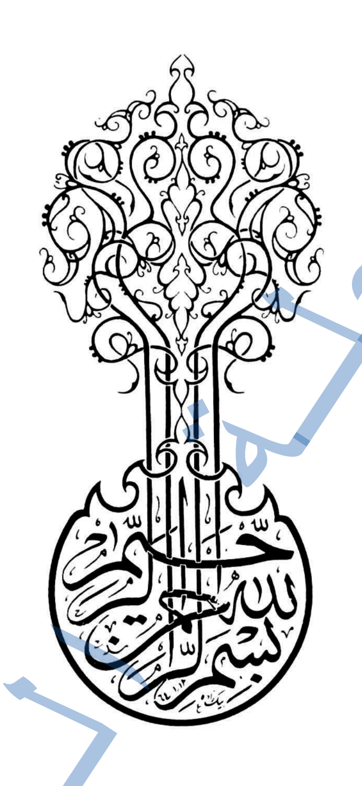



مجلة الحقوق



مجلة الحقوق

مجلة محكمة تصدر كل نصف سنة
وتعنى بالشؤون القانونية والقضائية

مجلة الحقوق

مجلة محكمة تصدر كل نصف سنة

وتعنى بالشؤون القانونية والقضائية

الإيداع القانوني 2006/0070

ملف الصحافة 05/05 ص

الترقيم الدولي 978-2028-4136

«سلسلة الأعداد الخاصة»

العدد الخامس، ماي 2012

الإيداع القانوني : 2012 MO 1399

ردمك : 6 - 086 - 29 - 9954

الإخراج والطبع

مطبعة المعارف الجديدة – الرباط

8، زنقة الرخاء، الحي الصناعي – يعقوب المنصور،

الرباط – ص.ب. 1213

الهاتف : 5.37.79.47.08/09/15 (0) (212)

البريد الإلكتروني :

info.impmaarif@groupeelmaarif.com

النشر والتوزيع

دار الآفاق المغربية للنشر والتوزيع

الهاتف / الفاكس : 0522.83.33.99

إقامة النصر، شارع محمد الخامس

عمارة G/14 شقة 1 – الدار البيضاء

سلسلة «الأعداد الخاصة»

العدد الخامس، ماي 2012

مواد العدد

إفتتاحية

بعد الخطاب الملكي المؤرخ في التاسع من مارس لسنة 2011 والذي دعا من خلاله عاهل البلاد بشكل إستباقي إلى إجراء تعديلات دستورية جوهرية، فرضتها طبيعة التحولات السياسية في إطار ما أصبح يسمى بعد ذلك بـ «الربيع العربي»، ساهمت مجلة الحقوق في النقاش الذي دار آنذاك حول التعديلات المرتقبة بأن خصصت الإصدار الثاني من سلسلتها «الأعداد الخاصة» لموضوع «الفصل 19 من الدستور : الدلالات الشرعية والأبعاد القانونية».

وبعده بأيام معدودة تقدمت اللجنة الإستشارية المكلفة بمراجعة الدستور بالصيغة النهائية المقترحة للتعديل وهي التي عرضت على الإستفتاء الشعبي ونالت التصويت الإيجابي الأغلبي لإعتمادها كوثيقة دستورية مرجعية نشرت بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليوز 2011.

الأكيد أن هذه الوثيقة بغض النظر عن السياق العام للتعديل، تضمنت العديد من المقتضيات الإيجابية التي ستساهم بلا شك من خلال التنزيل والتأويل الصحيحين والسليمين لمضمونها في تحقيق الفعالية الديمقراطية والبناء الدستوري السليم لمختلف آليات الإشتغال المتاحة للسلط المعروفة وعبرها للمؤسسات العمومية.

إن التنزيل المتحدث عنه لا يعني بدرجة أولى ووحيدة المهتمين بشأن المؤسسات الدستورية فقط بل يهم أيضا وبشكل أساسي المواطن المتتبع للشأن العمومي بالمغرب والذي سيلمس بالتأكيد مختلف مناحي التنزيل الصحيحة ومدى تأثيرها على تطور الممارسة الديمقراطية بالبلاد.

من هذا المنطلق، تجدد مجلة الحقوق موعدا مع الوثيقة الدستورية وهذه المرة مع وثيقة 2011 المعتمدة رسميا، حيث حاول العديد من الأساتذة في هذا العدد الخاص التعبير عن وجهة نظرهم العلمية والمؤسسة في هذا النص المرجعي.

ومهما كانت القراءات، فإن الذي نتفق معه هو ضرورة الحفاظ على الثوابت الكبرى للوطن وتفعيل الممارسة الديمقراطية البعيدة عن المصالح البرغماتية الضيقة.

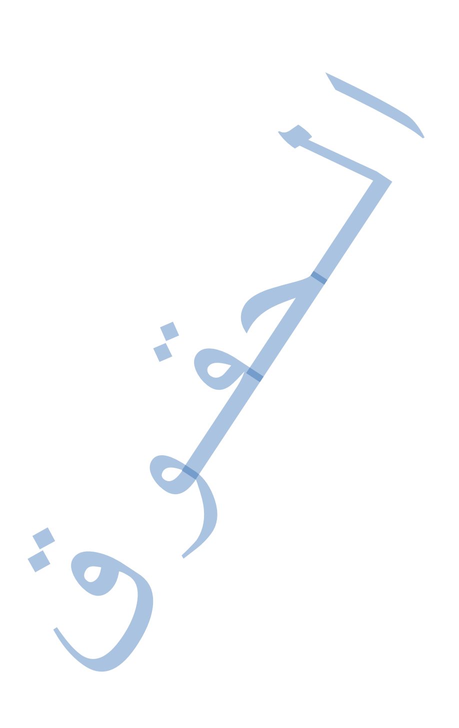
﴿وقل إعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون﴾ صدق الله العظيم.

الرباط في 9 أبريل 2012

محمد أوزيان

مدير مجلة الحقوق





«إمارة المؤمنين» في التاريخ : حالة المغرب

الدكتور عبد العزيز غوردو
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بوجدة

مقدمـــــة:

توجد ثلاثة أبعاد للجدال التاريخي الذي تتطرق له هذه الورقة. أولا، من المهم بسط الحدود المرجعية للمقتربات النظرية، المؤطرة لمفهوم «إمارة المؤمنين»، لمن يروم تحديد تأثيرها على علم السياسة المعاصر، راهنا، نظرية وممارسة؛ ولكن، وبما أن الباحثين كثيرا ما يعتبرون هذا العلم شكلا من الفكر الأيديولوجي، عندها يصبح هدفنا الثاني هو معالجة العلاقة المبهمة بين مفاهيم السياسة الشرعية، المقاربة للمفهوم موضوع الدرس، والواقع السياسي والإيديولوجي الذي أفرز هذا الحقل السياسي كمعطى تاريخي، وذلك يمر بالضرورة عبر الكشف عن مضمون «إمارة المؤمنين» في السياسة الشرعية؛ وأخيرا، وبسبب غياب تقليد متجانس لتحليل تاريخ علم السياسة في التراث العربي الإسلامي، فإن هذه الورقة تهتم أيضا بمهاجمة المصادر حول قضايا نشأة حقل «إمارة المؤمنين» وتطوره في سياق التاريخ الإسلامي العام، وصولا إلى التاريخ المغربي حتى زمننا الحاضر، من منطلق تأثر بشكل واضح بالموضوعية المعرفية، كما تؤطرها إبستيمولوجيا العلوم.

إن الثقل الرئيس في نقاشنا، الجوهري، هو عدم كفاية الأساس النظري في علم السياسة العربي لدراسة حفريات حقل «إمارة المؤمنين»؛ لأن مقترباته النظرية المرتكزة على مؤلفات العرب والمسلمين والتي تحمل ندبات الفكر السياسي/السياسة الشرعية، سيطر عليها التقليد والنقل، من جهة، كما أنها خضعت لقوام السوق الايديولوجي السائد والمنطلقات المرتبطة بالمؤسسات الحاكمة، من جهة ثانية.

والبديل الرئيس لكل هذا التقليد، هو بناء «نقد ذاتي» للتحقيب المهيمن على علم السياسة عموما، والمفاهيم المرتبطة به، ومن ضمنها حقل إمارة المؤمنين الذي نقترح له مشروع هذه القراءة التاريخية.

فقد ظهر الإسلام ببلاد الحجاز، ولم يكن مجرد تغيير ديني فوقي في تاريخ المنطقة، بل انقلابا شاملا في المجتمع والاقتصاد والسياسة... ثم امتد عبر الفتوحات إلى مجالات مختلفة، كانت بلاد المغرب واحدة من بينها؛ لذا وعندما وصل المغرب فإنه وصل بكل حمولته وشحنته

العقدية والفكرية والاقتصادية وغيرها، ووصل أيضا بصراعاته العقدية والمذهبية والسياسية المختلفة التي حكمت بلاد المغرب منذ ذلك التاريخ إلى اليوم.

ومحاولة رصد مفهوم «إمارة المؤمنين» في التاريخ المغربي لا يجب أن تخرج عن هذا الإطار، فهي تستدعي متابعة حثيثة لنشأة هذا المفهوم وتطوره، عبر هذا التاريخ، أي منذ احتكاك الإسلام بالمنطقة، ثم تطوره مع الدول التي تعاقبت على حكمها، بخلفيتها الإيديولوجية المؤطرة طبعا.

لنصل في النهاية إلى أن السلطان باعتباره أميرا للمؤمنين يستمد رصيدا رمزيا من البعد الديني المقدس يتجاوز وضعه الإنساني كفرد. فقوة الإنسان، ضمن بعده البشري، دائما محدودة، في حين أن قوته التي تستند إلى الرصيد الرمزي فوق البشري (إمارة المؤمنين) تصبح قادرة على تحقيق حد أدنى من الانسجام بين فئات المجتمع بما يضمن تساكنها وتعايشها، وتبرر تملك العنف المشروع، والتصرف فيه، وهنا شكل من أشكال إسقاط الرمزي والمقدس على شكل السلطة القائمة وتبريرها، وتمريرها، كضامن للتوازن والنظام، وبحيث يكون الملك في كل هذا هو الضامن الحقيقي لهذا التوازن والنظام؛ وهو ما يمثل الخلفية الإيديولوجية والرصيد الرمزي للفصل 19 من الدستور المغربي السابق سنة 1996 [1]..والذي تم تعويضه بالفصلين 41 و42 من دستور 2011.

الفقرة الأولى:
تحديدات: الأصل والمضمون

أولا: إيتيمولوجيا «إمارة المؤمنين» :

إن تأسيس الملكيات اقترن دائما بالتمدن والاستقرار، بينما كانت الرياسة هي قاعدة الحكم عند المتنقلين الرحل، كما بين محمد كلاوي[2] بالنسبة لعرب ما قبل الإسلام، وإن كانت المصادر تشير إلى أنهم قد عرفوا معنى الإمارة وتداولوه؛ ففي الصراع الذي دار في سقيفة بني ساعدة، حول خلافة النبي عليه السلام، قال الأنصار للمهاجرين: «منا أمير ومنكم أمير»[3] ؛

1- حيث نجد هذا الفصل يؤكد على رمزية «الضامن»؛ و«وحدة الأمة»... ويربط ذلك كله بإمارة المؤمنين.

2- مفهوم الملك عند عرب ما قبل الإسلام، المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، س. 1، ع. 2، دار الخطابي للطباعة والنشر، الدار البيضاء، 1987، صص. 12 - 13.

3- ابن العربي، العواصم من القواصم، تحقيق محب الدين الخطيب، المكتبة العلمية، بيروت، 1983، ص. 43.
أما لغة فقد رده ابن منظور إلى فعل «أمر»، أي نقيض نهى، وعليه فالأمير هو الآمر، وهو: ذو الأمر. ينظر لسان العرب، أعاد بناءه يوسف خياط، بيروت، دون تاريخ، ج. 1، مادة: أمر.

ورد أبو بكر: «نحن الأمراء وأنتم الوزراء»[4]، كما ذكر الطبري قولا منسوبا لسعد بن عبادة، في نفس المناسبة، جاء فيه: «إنكم يا معشر المهاجرين حسدتموني على الإمارة»[5]، مما يدل على أن العرب كانوا منذ هذا التاريخ المبكر، قد استعملوا لقب الإمارة وتداولوه بينهم، لكن رغم ذلك تأخر استعمال لقب «أمير المؤمنين» إلى زمن لاحق، وكان أول من دعي به «عمر بن الخطاب؛ ثم جرت السنة بذلك، واستعمله الخلفاء إلى اليوم.»[6] ؛ وذلك أنه «لما ولي عمر قيل: يا خليفة خليفة رسول الله، فقال عمر رضي الله عنه: هذا أمر يطول، كلما جاء خليفة قالوا: يا خليفة خليفة خليفة رسول الله! بل أنتم المؤمنون وأنا أميركم، فسمي أمير المؤمنين».[7]

وواضح أن لفظ «المؤمنين» هنا إنما أطلق من باب التعميم والمجاز كقولنا عن زوجات النبي عليه السلام «أمهات المؤمنين»، دون أن يقصد به المفهوم الإيماني العميق الذي دلت عليه الآية: «قالت الأعراب آمنا، قل لم تؤمنوا ولكن قولوا أسلمنا ولما يدخل الإيمان في قلوبكم...»[8] والذي لا شك له مواصفات محددة وجب الاتصاف بها وإلا انتفت صفة الإيمان، ففي الحصار الذي ضرب على عثمان قبل قتله، منع الناس عنه الماء وشددوا عليه حصارهم، فخرج إليهم علي بن أبي طالب وقال: «يا أيها الناس؛ إن الذي تصنعون لا يشبه أمر المؤمنين...»[9]

واضح أيضا أن القول يفهم منه أن لا وعي المتحدث، ونعني به عمر بن الخطاب، يحيل على «مجال» واحد يضم جميع «المؤمنين» هو ما عرفته مصادر التراث بـ«دار الإسلام»، مع التشديد على كلمة «دار» التي توحي بتجانس المضمون وانغلاقه[10]، في مواجهة مضمون آخر لـ«دار» أخرى، هي دار الكفر ← الحرب، لكن مع توالي الأحداث زمن الفتنة الكبرى، أصبح من الصعب إعطاء تحديد دقيق لدار الحرب؛ ذلك أن دار الإسلام أصلا هي المجال المعتنق نظريا لهذا الدين، وهذا يعني ضمنيا مبدأ أحادية الخلافة/إمارة المؤمنين (أي تعميم

4- العواصم من القواصم، الصفحة نفسها؛ وكذا الطبري، تاريخ الأمم والملوك، دار الكتب العلمية، بيروت، ط. 3، 1991، ج. 2، صص. 242 - 243.

5- الطبري، نفسه، ص. 244.

6- نفسه، ص. 569.

7- نفس المصدر والصفحة، وقد جاء رجل إلى عمر بن الخطاب فقال: يا خليفة الله؛ فقال عمر: خالف الله بك.

8- الحجرات / 14.
والآية تثير في المستوى الذي نبحث فيه إشكالا من نوع آخر عن الفرق بين عبارة «أمير المؤمنين» وعبارة «أمير المسلمين»؟

9- الطبري، المعطيات السالفة، ص. 672.

10- Chevalier، Dominique (et autres)، L’espace social de la ville arabe، actes du colloque tenu le 24، 25 et 26 Nov. 1977 au C.N.R.S، édit. Maisonneuve et Larose، Paris، 1979، p. 16.

خلافة واحدة على كل دار الإسلام)، وفي المقابل تقف دار الحرب التي ينبغي إعلان الحرب عليها .

لكن «دار الإسلام» لم تعد واحدة منذ أحداث الفتنة الكبرى إذ تم تمييعها مع تمييع مفهوم «الفئة الباغية»: «عمار تقتله الفئة الباغية» حسب مضمون الحديث النبوي[11]، وهي تهمة كان يتراشق بها المتصارعون حول الخلافة/إمارة المؤمنين.

لقد حاولنا استقصاء الأصل الإيتيمولوجي لمفهوم «إمارة المؤمنين»، من خلال المصادر التاريخية التي أرخت للحظة انبثاقها، وأهمها مدونة الطبري التاريخية، وهي المدونة التي نقل عنها ابن خلدون، لاحقا، أهم مادته التاريخية في فصل طويل[12] قال فيه صراحة بأن المفهوم/إمارة المؤمنين «محدث منذ عهد الخلفاء»، لكنه أضاف إلى ذلك إضافات كثيرة ارتبطت بالأحداث التي ظهرت زمن الفتنة الكبرى وبالذات مع بروز الفرق الكلامية التي كانت انعكاسا للصراع الدائر بين «جماعة المؤمنين» على الأرض، في صياغة تركيبية للتاريخ الحدثي مع السياسة الشرعية، ومما جاء فيه أنه بعد بيعة أبي بكر أصبح المسلمون يسمونه خليفة رسول الله، «فلما بويع لعمر بعهده إليه كانوا يدعونه خليفة خليفة رسول الله صلى الله عليه وسلم. وكأنهم استثقلوا هذا اللقب بكثرة وطول إضافته وأنه يتزايد فيما بعد دائما إلى أن ينتهي إلى الهجينة، ويذهب منه التمييز بتعدد الإضافات وكثرتها، فلا يُعرف.... وكانوا يسمون قواد البُعوث باسم الأمير... وقد كان الجاهلية يدعون النبي صلى الله عليه وسلم أمير مكة وأمير الحجاز؛ وكان الصحابة أيضا يدعون سعد بن أبي وقاص أمير المؤمنين لإمارته على جيش القادسية، وهم معظم المسلمين يومئذ، واتفق أن دعا بعض الصحابة عمر رضي الله عنه يا أمير المؤمنين، فاستحسنه الناس واستصوبوه ودعوه به.»

على أن الشيعة خصوا عليا بلقب الإمامة[13] التي هي أخت الخلافة، وتعريضا بمذهبهم في أنه أحق بإمامة الصلاة من أبي بكر لذا اعتبروه، وذريته من بعده، أحق بهذا اللقب من غيره؛ فكانوا كلهم يسمون بالإمام ما داموا يدعون لهم في الخفاء، في انتظار استيلائهم على الدولة «فيحولون اللقب إلى أمير المؤمنين، كما فعله شيعة بني العباس... وكذا الرافضة بإفريقية

11– تنظر تفاصيل الأحداث المؤطرة للحديث الشريف عند الطبري، ج. 3، ص. 98.
وهي تتكئ على الآية 9 من سورة الحجرات: «وإن طائفتان من المؤمنين اقتتلوا فأصلحوا بينهما، فإن بغت إحداهما على الأخرى فقاتلوا التي تبغي حتى تفيء إلى أمر الله»؛ وتجلى ذلك في الصراع الذي دار بين علي ومعاوية، في وقعة صفين، وانتهى بمقتل عمار بن ياسر، وهي الحادثة التي أثارت جدلا كبيرا بين صفوف المتحاربين.

12– هو الفصل الثاني والثلاثون من المقدمة، دار الكتب العلمية، بيروت، 1992، ص. 239 وما يليها.

13– وتجعل كتب السياسة الشرعية السنية «الإمامة العظمى» رديفا للخلافة.
ينظر الماوردي، الأحكام السلطانية، ص. 71.

فإنهم ما زالوا يدعون أئمتهم من ولد إسماعيل بالإمام، حتى انتهى الأمر إلى عبيد الله المهدي وكانوا أيضا يدعونه بالإمام، ولابنه أبي القاسم من بعده... وكذا الأدارسة بالمغرب كانوا يلقبون إدريس بالإمام، وابنه إدريس الأصغر كذلك، وهذا شأنهم.

وتوارث الخلفاء هذا اللقب بأمير المؤمنين، وجعلوه سمة لمن يملك الحجاز والشام والعراق... واقتفى أثرهم في ذلك العبيديون بإفريقية ومصر... (ثم) ذهب عبد الرحمن (الناصر) لأول المائة الرابعة إلى مثل مذاهب الخلفاء بالمشرق وإفريقية، وتسمى بأمير المؤمنين... وأُخذت من بعده عادة ومذهبا لُقن عنه»[14].

ثانيا: مضمون «إمارة المؤمنين» في السياسة الشرعية:

واضح من خلال ما تقدم أن عمر بن الخطاب، وهو أول من حمل لقب أمير المؤمنين، لم يحمله لاختلاف مضمونه عن مضمون «الخلافة»، بل لأنه استثقل مسألة «خلافة الخلافة» فقط، مما يعني أنهما (الخلافة وإمارة المؤمنين) إلى حدود ذلك الوقت على الأقل، كانتا تعنيان شيئا واحدا في ذهنه وفي ذهن معاصريه؛ أما محتوى المفهوم فقد عرفه ابن خلدون على أنه «حمل الكافة على مقتضى النظر الشرعي في مصالحهم الأخروية والدنيوية الراجعة إليها، إذ أحوال الدنيا ترجع كلها عند الشارع إلى اعتبارها بمصالح الآخرة، فهي في الحقيقة خلافة عن صاحب الشرع في حراسة الدين وسياسة الدنيا»[15] ؛ ولذلك فهي ليست مطلقة بل «مقيدة قبل نشأتها بالأحكام الثوابت والمبادئ الأساسية للإسلام»[16] التي يخضع لها الجميع (حكاما ومحكومين)، ويسمى هذا المنصب «خلافة وإمامة، والقائم به خليفة وإماما. فأما تسميته إماما فتشبيها بإمام الصلاة في اتباعه والاقتداء به؛ ولهذا يقال: الإمامة الكبرى. وأما تسميته خليفة فلكونه يخلف النبي في أمته، فيقال: خليفة بإطلاق، أو خليفة رسول الله. واختلف في تسميته خليفة الله. فأجازه بعضهم اقتباسا من الخلافة العامة التي للآدميين في قوله تعالى: «إني جاعل في الأرض خليفة» وقوله: «جعلكم خلائف في الأرض». ومُنع الجمهور منه؛ لأن معنى الآية ليس عليه؛ وقد نهى أبو بكر عنه لما دُعي به، وقال: «لست

14- المقدمة، ص. 240.

15- نفسه، ص. 201.

وترد الخلافة بلفظ «للإمامة العظمى»، أحيانا، تمييزا لها عن «الإمامة الصغرى» التي هي إمامة المساجد. قال الماوردي: «الإمامة موضوعة لخلافة النبوة في حراسة الدين وسياسة الدنيا به.»، الأحكام السلطانية، ص. 71؛ حيث يتضح التقاءه مع تعريف ابن خلدون للخلافة.

16- عبد الستار أبو غدة، مراجعات في الفقه السياسي الإسلامي، بحث مقدم للدورة السادسة عشرة للمجلس الأوربي للإفتاء والبحوث – إسطنبول، جمادى الآخرة 1427 هـ / يوليو 2006م، ص. 5.

خليفة الله ولكني خليفة رسول الله صلى الله عليه وسلم، ولأن الاستخلاف إنما هو في حق الغائب، وأما الحاضر فلا.»[17]

وقد اتفقت المذاهب الإسلامية السنية على أن الإمامة، أو الخلافة، «مسألة دنيوية وقضية مصلحية، وأنها من مسائل الفروع، وليست من مسائل أصول الدين، وإن كانت ترد أحيانا في بعض كتب العقائد، فإن الغرض من إدراجها في ذلك العلم هو أنها كانت من المسائل الفاصلة بين المذاهب السنية وغيرها، حيث إن الشيعة يعتبرون الإمامة رئاسة عامة مطلقة في أمور الدين والدنيا بالأصالة في دار التكليف، ويصرح بعضهم بأنها منصب إلهي يرتّبه الله تعالى لمن ارتضى من البشر.»[18] وذلك أن الشيعة متفقين على أن الإمامة ليست من المصالح العامة التي يجري فيها التفويض للأمة «بل هي ركن الدين وقاعدة الإسلام، ولا يجوز لنبي إغفاله ولا تفويضه إلى الأمة، بل يجب عليه تعيين الإمام لهم، ويكون معصوما من الكبائر والصغائر، وأن عليا رضي الله عنه هو الذي عينه صلوات الله وسلامه عليه بنصوص ينقلونها... وتنقسم هذه النصوص عندهم إلى جلي وخفي... »[19] بينما أرجعها السنة إلى الأمة «ممثلة في أصحاب الحل والعقد، لأن الله سبحانه جعل أمر المسلمين شورى بينهم.»[20] لكن إذا انعقدت الإمامة «بالشوكة والغلبة لواحد ثم قام آخر فقهر الأول بشوكته وجنوده انعزل الأول وصار الثاني إماماً لمصلحة المسلمين وجمع كلمتهم.»[21]

ومعروف أن منزلة الخليفة/الإمام/أمير المؤمنين، من الأمة «كمنزلة الرسول من المؤمنين، له عليهم الولاية العامة والطاعة التامة، وله حق القيام على دينهم، فيقيم فيهم حدوده وينفذ شرائعه وله بالأولى حق القيام على شؤون دنياهم أيضا، وكل خطة دينية أو دنيوية متفرعة عن منصبه، فهو الحاكم الزمني والروحي، بخلاف ما نجده في أوربا في العصور الوسطى.. حيث نجد حاكمين: أحدهما زمني وهو الإمبراطور، والآخر روحي وهو البابا.[22]، وعليه فكل من يلي شيئا من أمر المسلمين في دينهم أو دنياهم (من وزارة أو فتوى أو قضاء أو ولاية...) إنما هو موكول له من قبل السلطان/الخليفة، فهو الذي يعطيهم «من السلطة بالقدر الذي يرى، وفي الحد الذي يختار»[23].

17- المقدمة، ص. 202.

18- أبو غدة، نفسه، ص. 11.

19- المقدمة، ص. 207.

20- أبو غدة، ص. 7.

21- نفسه، ص. 10.

22- حسن إبراهيم حسن، تاريخ الإسلام الإسلام السياسي والديني والقافي والاجتماعي، مطبعة السنة المحمدية، القاهرة، ط. 7، 1964، ج. 1، ص. 429.

23- علي عبد الرازق، الإسلام وأصول الحكم – بحث في الخلافة والحكم في الإسلام، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2006، ص. 14.

على أن الخلافة/الإمامة/إمارة المؤمنين، لا تستقيم إلا إذا توافرت شروط فصلت فيها كتب السياسة الشرعية[24]، وإذا سقط بعضها امتنع عقدها أو استدامتها[25]. والقائم بها مقيد بالشرع «وقد ذهب قوم منهم (أي من علماء المسلمين) إلى أن الخليفة إذا جار أو فجر انعزل عن الخلافة»[26].

يتضح مما سبق أن الأصل في مضمون الإمامة (الخلافة / إمارة المؤمنين) واحد، وأن عمر بن الخطاب لم يستعض عن لقب الخلافة بإمارة المؤمنين إلا لاستثقاله، وليس لشيء آخر[27]، لكن إذا كان الأمر كذلك معه، وربما مع الخلفاء الراشدين من بعده، فأي «خلافة» كان يعنيها كل من تلقب بها بعد العهد الراشدي؟ (خلافة الله أم خلافة رسوله أم خلافة خليفة سابق؟؟؟)

إذ معروف مثلا أن العباسيين الأوائل قد تأثروا بالفرس، واقتبسوا منهم نظرية «الحق الملكي المقدس، بمعنى أن كل رجل لا ينتسب إلى البيت المالك ويتولى الملك يعتبر مغتصبا لحق غيره. لذلك أصبح الخليفة العباسي في نظرهم يحكم بتفويض من الله لا من الشعب[28]، ومن ذلك ما يرويه ابن عبد ربه، في العقد الفريد، من أن المنصور خطب بمكة فقال: «أيها الناس إنما أنا ظل الله في أرضه، أسوسكم بتوفيقه وتسديده وتأييده، وحارسه على ماله، أعمل فيه بمشيئته وإرادته، وأعطيه بإذنه...»[29]؛ خاصة إذا علمنا بأن بعض المصادر تشير إلى أن الناس كانوا يسجدون له عند الدخول عليه![30] فما الذي فوض للسلطان العباسي هذا الأمر؟ وهل لانتمائه لـ»آل البيت» أي علاقة بذلك؟ وإذا كان ذلك كذلك فلماذا لم يدعه علي بن أبي طالب، وهو من هو قرابة ومصاهرة للنبي عليه السلام، بل هو أصل آل البيت جميعا؟

لتأصيل هذا الإشكال علينا الرجوع، مرة أخرى، إلى اللحظة التاريخية التي انبثقت فيها فكرة الخلافة، وهي اللحظة التي تمت فيها بيعة أبي بكر خليفة بعد وفاة النبي عليه السلام.

غير أنه بالعودة لما يتوفر بين أيدينا من مصادر لا نستطيع أن نعرف «على وجه أكيد ذلك الذي اخترع لأبي بكر رضي الله عنه لقب خليفة رسول الله، ولكنا نعرف أن أبا بكر قد أجازه

24- ابن خلدون، المقدمة؛ الماوردي، الأحكام السلطانية؛ الفراء، الأحكام السلطانية...

25- الفراء، صص. 20 - 21.

26- علي عبد الرازق، الإسلام وأصول الحكم، ص. 14.

27- فالخليفة هو نفسه الإمام وهو نفسه أمير المؤمنين، ولا يعني تأسيس إمارة المؤمنين، زمن عمر بن الخطاب، ما ذهب إليه أكنوش من أن «الخلافة قد وصلت درجة من التجريد تجعلها منفصلة عن الأشخاص الذين يمارسونها».
ينظر: عبد اللطيف أكنوش، تاريخ المؤسسات والوقائع الاجتماعية بالمغرب، دار أفريقيا الشرق، الدار البيضاء، ص. 70.

28- حسن إبراهيم حسن، ج. 2، ص. 253.

29- ورد عند: علي عبد الرازق، الإسلام وأصول الحكم، ص. 13، هامش (2).

30- ابن خلدون، كتاب العبر، دار الكتب العلمية، بيروت، 1992، ج. 3، ص. 225.

وارتضاه.»[31] كما نعرف، بأن بعض العرب قد ذهبت إلى اعتبار أبي بكر خليفة لله تعالى؛ فغضب أبو بكر لذلك وقال «لست خليفة الله، ولكني خليفة رسول الله».

لقد تم كل ذلك في يوم مشهود، في سقيفة بني ساعدة، بعد أن علم جميع الحاضرين بأن النبي لم يستخلف أحدا، فاختلفوا في أمرهم وكانوا يعلمون بأنهم يتنازعون أمرا محدثا، هو الملك «ولذلك جرى على لسانهم يومئذ ذكر الإمارة والأمراء، والوزارة والوزراء، وتذاكروا القوة والسيف، والعز والثروة، والعدد والمنعة، والبأس والنجدة؛ وما كان كل ذلك إلا خوضا في الملك، وقياما بالدولة؛ وكان من أثر ذلك ما كان من تنافس المهاجرين والأنصار وكبار الصحابة بعضهم مع بعض، حتى تمت البيعة لأبي بكر، فكان هو أول ملك في الإسلام.»[32]

لا حرج، يقول علي عبد الرازق، أن تسميه ملكا أو خليفة أو سلطانا أو أميرا...[33] ما دام أن الخلاف الذي نشأ، واستمر حتى بعد انعقاد البيعة، كان واضحا منه للمسلمين «أنهم إنما يقدمون على إقامة حكومة مدنية دنيوية؛ لذلك استحلوا الخروج عليها والخلاف حولها، وهم يعلمون أنهم إنما يختلفون في أمر من أمور الدنيا، لا من أمور الدين، وأنهم إنما يتنازعون في شأن سياسي لا يمس دينهم ولا يزعزع إيمانهم؛ وما زعم أبو بكر، ولا غيره من خاصة القوم، أن إمارة المسلمين كانت مقاما دينيا، ولا أن الخروج عليها خروج على الدين.»[34]

لكن إذا ذهبنا مذهب علي عبد الرازق، في إطلاق لفظة «ملك» على أبي بكر والخلفاء الراشدين من بعده فإننا نعلم بأن الملك يعني، من ضمن ما يعنيه، توريث الحكم، بينما انتقلت الخلافة بين الراشدين بشكل مختلف نسبيا، فهل هناك مؤشرات تحيل على نوع من التوريث ضمن الخلافة الراشدة نفسها؟

لاقتراح جواب لهذا السؤال علينا استقصاء الظرفية التاريخية التي انتقلت فيها الخلافة، كل مرة كان يصعد فيها خليفة راشدي للحكم؛ وهو استقصاء يمكننا من تسجيل الملاحظات الأساس التالية:

أولا) صحيح أنها، أي الخلافة، لم تنتقل داخل نفس البيت إلا أن حصرها في قريش يعد شكلا من أشكال التوريث، خاصة إذا اعتبرنا أبا بكر قد رد الاعتبار لعمر بتعيينه من بعده[35]؛

31- علي عبد الرازق، ص. 101.

32- علي عبد الرازق، ص. 98.

33- نفسه، ص. 73.

34- نفسه، ص. 100.

35- نعلم بأن عمر كان سباقا إلى بيعة أبي بكر بعد وفاة النبي.

ثانيا) نعلم بأن عمر بن الخطاب، وهو على فراش الموت، أوصى أن يكون ابنه، عبد الله، من بين الستة الذين يتشاورون في شأن من يكون خليفة من بعده؛ وإن كان قد أقصاه في حال رست عليه الشورى؛

ثالثا) بعد مقتل علي بن أبي طالب انعقدت البيعة لابنه الحسن[36]، فيكون الحكم قد انتقل داخل نفس الأسرة[37].

مع احتفاظنا بالملاحظات التي سجلناها أعلاه، نلاحظ أيضا أنه خلال الثلاثين سنة التي أعقبت وفاة النبي، أي الفترة التي تولى فيها الخلفاء الراشدون، تم تجريب جميع أشكال انتقال الحكم: من فراغ تم بعده انعقاد البيعة بالشورى المفتوحة، إلى الشورى المقيدة أو المحصورة في عدد معين من الأشخاص، إلى انعقادها بالوصاية، ثم إلى الوراثة دون تعيين مباشر.

لنخلص إلى أن الذي جرى بعد ذلك من تقعيد لكيفية انتقال الحكم – نظرية الخلافة – تم وفق ضوابط الواقع، وليس الشرع؛ إذ في غياب نصوص صريحة حول طريقة انتقال الخلافة/إمارة المؤمنين تم ليّ النصوص لتتلاءم مع ما كانت تفرزه الوقائع التاريخية دائما، ليتم تشكيل المادة التي تكونت منها لاحقا كتب السياسة الشرعية.

تحدثنا هذه الكتب عن شروط الخلافة/الإمامة/إمارة المؤمنين... فتؤكد على العلم والعدالة والكفاية وسلامة الأعضاء والحواس، وهناك منها من أضاف شروطا أخرى.

إلا أننا نجد على مر التاريخ عشرات السلاطين ممن تولوا هذا المنصب وكانوا أبعد ما يكون عن هذه الشروط، ورغم ذلك دعت كتب السياسة الشرعية إلى طاعتهم؛ مما يدل على شيء واحد هو سلطان الواقع والقوة[38] ؛ وما جرى بعد الفترة الموسومة بالخلافة الراشدة لا يزيد ما ذهبنا إليه إلا تأكيدا؛

فعلى طول التاريخ الإسلامي، بجميع لويناته السياسية التي ظهرت هنا وهناك، نقرأ عن عشرات الملوك من الفاسقين والفجرة والظلمة... فضلا عن كثير من الأطفال الذين لم يبلغوا الحلم وبويعوا خلفاء تحت وصاية الحجاب أو المماليك أو حتى الجواري... والأدهى أن ذلك كله كان يتم دائما تحت مظلة الشرع، عبر إيجاد نصوص تبرر ما يجري وتربطه بالدين.

36- تفاصيلها عند الطبري، ج. 3، ص. 164 وما بعدها.

37- نتذكر هنا أنه في المرض الذي توفي فيه النبي، توجه العباس إلى علي بن أبي طالب وقال له: «تعال نسأل رسول الله، فإن كان هذا الأمر فينا علمناه» فأجابه علي بقوله: «إنا والله لئن سألناها رسول الله فمنعناها لا يعطينها الناس بعده...العواصم من القواصم، ص. 40.

38- عن نشأة السلطة الاجتماعية على أساس العنف والقهر، يراجع:
Pierre Clastre، La société contre l'etat، édit. Minuit، Paris، 1978، pp. 17-18.

ولئن كان الأمر قد تم بالصيغة التي شرحنا، على الأقل في الظروف التي نصصنا عليها، فقد ارتفع عن الخليفة/أمير المؤمنين أن يكون القاضي الأول، لأنه لم يحقق شرط العلم، وارتفعت عنه صفة القائد الأعلى، في حال انتفت عنه صفة الكفاية، وقياسا على ذلك يكون شرط العدالة أيضا. فيصبح الخليفة/أمير المؤمنين، والحالة هذه، ملكا بحكم الشوكة والقوة لا الدين؛ وجاز القول، بالاستتباع، بأن الخلافة كانت مفرغة من محتواها، حتى على فرض التسليم بوجودها ابتداء؛ أما انتهاء فنحن لسنا في الواقع إلا أمام شكل من أشكال التحايل على الشرع لا غير.

لقد كانت اللحظة التي أطلق فيها لقب «خليفة» على أبي بكر لحظة حاسمة في تاريخ الإسلام، لكن اللحظة الأخطر منها، والتي شكلت المنعطف التاريخي الدقيق ورهنت المستقبل السياسي للأمة، فهي تلك التي بدا فيها كل ما يمس أمور الدولة الإسلامية، بما هي شأن دنيوي، يجري عليه ما يجري على ما يمس أمور الدين، ففشا «بين المسلمين منذ الصدر الأول الزعم بأن الخلافة مقام ديني ونيابة عن صاحب الشريعة... وكان من مصلحة السلاطين (من بعد) أن يروجوا ذلك الخطأ بين الناس، حتى يتخذوا من الدين دروعا تحمي عروشهم، وتذود الخارجين عليهم...»[39]

الفقرة الثانية:
تطور مؤسسة «إمارة المؤمنين» في التاريخ المغربي

أولا : «إمارة المؤمنين» خلال العصر الوسيط:

1 – التجارب الانفصالية الأولى عن بلاد المشرق:

إن مؤسسة «إمارة المؤمنين» مؤسسة إسلامية بامتياز، ولذلك لم تعرف في تاريخ المغرب ما قبل الإسلام؛ ذلك أن اللقب الذي ساد المغرب القديم، في الممالك التابعة للرومان، وأطلق على حكام الممالك الأمازيغية وقتئذ، فكان لقب «الأكليد/الأجليد/الأجديد»؛ ومع مجيء الإسلام تأسست كيانات سياسية بالمنطقة، منذ القرن الثاني للهجرة/الثامن للميلاد، مستمدة أصولها من تنظيمات الدولة الإسلامية بالمشرق، ومعروف أن «دولة إسلامية، هي قبل كل شيء، أسرة حاكمة وعاصمة للمُلك، حيث تقام صلوات الجمعة باسم السلطان،

39– علي عبد الرازق، ص. 107.

ومن العاصمة وحولها يبدأ مجال السلطة في التوسع بشكل ممتد ومستمر، وكلما أوغل في الامتداد إلا وأصبح شكليا وغير واضح»[40] حيث يتلاشى تدريجيا إلى أن نجد أنفسنا داخل مجال عاصمة أخرى. لذا نجدنا، في بلاد المغرب بعد الفتح الإسلامي، أمام فسيفساء من العواصم والمجالات التابعة لها، وكانت تعيش صراعات دموية مهلكة، مما جعلها لا تتبع دائما الخلافة بالمشرق. نتذكر، مثلا، أن عبد الرحمان بن حبيب، الذي أخذ ولاية إفريقية عنوة، أعلن بيعته للأمويين ثم العباسيين، وإن فتر هذا الولاء بعد ذلك واقتصر على الاعتراف بهم اسميا، زمن أبي جعفر المنصور، ولم يبعث لهم الأموال السنوية المقررة، قبل أن يخلع بيعتهم من عنقه كما يخلع نعله من رجليه[41]. وفي نكور أنشأ صالح بن منصور إمارة ساحلية مستقلة، كما أسس صالح بن طريف إمارة برغواطة قال عنها العروي[42] بأنها نموذج عن «بربرة» الإسلام.

وفي سبتة تكونت إمارة أخرى على يد أسرة بني عصام البربرية، بينما ظهرت بتلمسان إمارة خارجية مبكرة على يد أبي قرة اليفرني، لكن المصادر تسكت عنها تقريبا[43]، وفي المقابل تسهب في الحديث عن الأدارسة الذين كونوا دولة عاصمتها فاس، وقبلها كانت إمارتا تاهرت وسجلماسة قد كونتا نظمهما السياسية الخاصة منذ مدة... ولعل كل هذا هو ما جعل العروي[44] يتحدث عن نظام المدن/الدول كنظام سياسي مبكر بالمنطقة، أما عن هذه المدن نفسها فكانت تحمل طابع المحاور التي أسستها وتعكس خصائصها العقدية طبعا، ومن ثم فهي تعكس سمة الصراع والتطاحن فيما بينها قبل أن تعكس الميل للعلاقات الودية.

وإذا كانت نكور قد دانت بالولاء للأمويين، ودارت بدورانهم من دمشق إلى قرطبة[45]، وكانت سجلماسة صفرية[46] منذ البداية - تلقب حكامها بالأئمة على عادة الخوارج -[47]

40- ك. بلانهول، الإسلام وسوسيولوجيا المجال، المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، س. 2، ع. 7 - 8، دار أفريقيا الشرق، 1988، ص23.

41- الرقيق القيرواني، تاريخ إفريقية والمغرب، تحقيق عبد الله العلي الزيدان وعز الدين عمر موسى، دار الغرب الإسلامي، بيروت، 1990، ص96.

42- Laroui، Abdallah، L'histoire du Maghreb – un essai de synthèse، F.M. Fondation، Paris، 1982، p. 104.

43- بن عميرة، محمد، دور زناتة في الحركة المذهبية بالمغرب الإسلامي، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص. 86...

44- نفسه، ص110.

45- ننبه إلى أن نكور كانت قد استقبلت عبد الرحمان الداخل أثناء فراره من الشرق، وقبيل عبوره للأندلس 138هـ/755م. وقد ذكر ابن عذاري الخبر عن أمراء نكور ولقبهم بالأمراء فقط. انظر البيان المغرب في أخبار الأندلس والمغرب، ج. 1، حققه ج. س. كولان وإ. ليفي بروفنصال، دار الثقافة، بيروت، لبنان، ط. 5، 1998، ص. 176.

46- نفسه، ص. 156.

47- بل يذهب ابن أبي زرع إلى أن محمد بن الفتح الخارجي الصفري قام بسجلماسة سنة 347 هـ «وادعى الخلافة وتسمى بأمير المؤمنين، وتلقب بالشاكر بالله» انظر الأنيس المطرب بروض القرطاس في أخبار ملوك المغرب وتاريخ مدينة فاس، تحرير وتعليق محمد الهاشمي الفيلالي، المطبعة الوطنية، الرباط، 1936، ج. 1، ص. 133.

فإن تحديد هوية السلطة بفاس أمر غير واضح بدقة في الواقع، رغم أنها تبدو سنية الطابع. فالكتابات التي تؤرخ للشيعة[48] تشير إلى أن إدريس بن عبد الله كان شيعيا زيديا[49]، بينما تشير كتابات أخرى[50] إلى أنه كان معتزليا، تماما مثل زعيم أوربة إسحاق بن محمد الأوربي[51]؛ أما حسين مؤنس[52] فيفتتح حديثه عن الأدارسة بأن يعلن أنه «من الأخطاء الشائعة القول بأن دولة الأدارسة دولة شيعية لأن مؤسسيها وأئمتها من أهل البيت، وقد غاب عن القائلين بذلك أن آل البيت لا يمكن أن يكونوا شيعة لأن الشيعة هم الذين يتشيعون لهم...»، لكن هذا الاعتراض مردود عليه لأن القول بأن آل البيت لا يمكن أن يكونوا شيعة لا يقوم دليلا على عدم شيعية الأدارسة؛ فقد غاب عن ذهن حسين مؤنس أنه سينعت الدولة الفاطمية بأنها شيعية، بل إنه تتبع أصولها ليثبت شيعيتها، ونسي أن الشيعة العبيديين ينتسبون إلى الإمام جعفر الصادق بن محمد الباقر بن علي بن زين العابدين بن الحسين بن علي، فهم أيضا من آل البيت، وهم أبناء عمومة الأدارسة (إدريس بن عبد الله بن الحسن بن الحسن بن علي بن أبي طالب)، فهؤلاء حسنيون وأولئك حسينيون، وكلاهما من آل البيت.

ورغم ذلك تبقى العديد من الأسئلة عالقة: هل نعتبر لقب الإمام الذي حمله إدريس الأول، وكذا اغتياله من طرف زيدي هو سليمان بن جرير، دلائل على تشيعه؟[53] أم هل نعتبر سكوت إدريس الأول والثاني عن الدعوة للتشيع تنازلا عن هذا المذهب؟ أم أن ذلك كان بمراعاة للأحوال العامة التي عرفها المغرب، ونحن نعلم أن الشيعة أحسن من يتقن أسلوب التقية، علما بأن أبا العيش الحسن بن كنون (من أواخر الأدارسة) أظهر تشيعه وأعلن تمذهبه على الناس؟[54]

48- الأشعري، مقالة الإسلاميين، القاهرة، 1950، ج.1، ص.145. وقد ذكر ابن عذاري، في معرض حديثه عن مقتل إدريس الأول، بأن الأدارسة شيعة علوية. انظر البيان، ج. 1، ص. 83.

49- وهذا الموقف تبناه بعض المعاصرين كمحمود إسماعيل إسماعيل، محمود، الخوارج في بلاد المغرب حتى منتصف القرن الرابع الهجري، دار الثقافة، الدار البيضاء، 1985. ص135.

50- ابن عبد ربه، الحفيد، الاستبصار في عجائب الأمصار، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 1985، ص. 195؛ ابن جعفر، قدامة، كتاب الخراج، ليدن، 1889، أعادت تصويره دار صادر، بيروت، دون تاريخ، ص. 296...

51- تبنى هذا الموقف من المعاصرين: السعداني، عبد اللطيف، إدريس الإمام منشئ دولة وباعث دعوة، مجلة كلية الآداب جامعة محمد بن عبد الله، فاس، ع 4-5، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1980-1981، ص18.

52- تاريخ المغرب وحضارته، العصر الحديث للنشر والتوزيع، بيروت، 1992، ج1ص372.

53- السنوسي، محمد بن علي، الدرر السنية في أخبار السلالة الإدريسية، دار القلم، بيروت، 1986، ص. 68. أما ابن أبي زرع، فيلقب إدريس الأول بالإمام، منذ بيعته، ولا يلقبه بلقب غير ذلك (انظر مثلا ج. 1، ص. 16، 21، 24، 25، 27...) وكذلك يفعل مع إدريس الثاني (انظر ص.28 وما بعدها) وابنه محمد (ص. 72)؛ ويكتفي بلقب «الأمير» بالنسبة لباقي الأدارسة: علي بن محمد، ويحي بن محمد، ويحي بن القاسم... ومعروف أن سلطان الأدارسة كان « إذا اشتد وقوي يصل إلى مدينة تلمسان، وإذا اضطرب الحال عليهم وضعفوا لا يجاوز سلطانهم البصرة وأصيلا وحجر النسر.» ينظر الأنيس المطرب، ج. 1، ص. 144.

54- على ذمة السعداني ص19، بينما نقرأ في الدرر السنية، ص107، بأن أبا العيش كان مروانيا، أما الإمام الإدريسي الذي أظهر تشيعه فهو القاسم

2 – الدولة المركزية المغربية الوسيطية:

عرف المغرب طيلة القرن الرابع الهجري وحتى منتصف القرن الخامس الهجري تمزقا سياسيا، بناء على التجزئة القبلية التي عرفها، فظهرت فيه عدة إمارات كانت مجالا لتنافس الخلافتين: الأموية بالأندلس والفاطمية بمصر[55] ؛ واستمر الوضع على هذه الحال إلى مجيء يوسف بن تاشفين الذي «نزعت به همته إلى الدخول في طاعة الخليفة تكميلا لمراسم دينه. فخاطب المستظهر العباسي وأوفد عليه ببيعته عبد الله بن العربي وابنه القاضي أبا بكر من مشيخة إشبيلية يطلبان توليته إياه على المغرب وتقليده ذلك، فانقلبوا إليه بعهد الخلافة له على المغرب واستشعار زيهم في لبوسه ورتبته، وخاطبه فيه بأمير المؤمنين تشريفا له واختصاصا فاتخذها لقبا. ويقال: إنه كان دُعي له بأمير المؤمنين من قبل، أدبا مع رتبة الخلافة، لما كان عليه هو وقومه المرابطون من انتحال الدين واتباع السنة»[56].

ويذكر ابن عذاري تفاصيل الخبر، إلا أنه يستعمل عبارة «إمارة المسلمين» بدل «إمارة المؤمنين»، فيقول: «وفي هذه السنة (466 هـ) اجتمع أشياخ القبائل على الأمير أبي يعقوب يوسف بن تاشفين وقالوا له: «أنت خليفة الله في المغرب وحقك أكبر من أن تدعى بالأمير إلا بأمير المؤمنين، فقال لهم: «حاشا لله أن أتسمى بهذا الاسم، إنما يتسمى به الخلفاء وأنا راجل (كذا) الخليفة العباسي والقائم بدعوته في بلاد الغرب» فقالوا له: «لا بد من اسم تمتاز به» فقال لهم: «يكون أمير المسلمين»...»[57]، واللقب نفسه يذكره ابن خاقان إلا أنه يستعمله بعد معركة الزلاقة، وليس قبلها، وذلك في عدة مناسبات[58]، وهو ما تؤكده رواية ابن أبي زرع أيضا: «كنيته أبو يعقوب، وكان يدعى بالأمير، فلما فتح الأندلس وصنع غزاة الزلاقة... بايعه في ذلك اليوم ملوك الأندلس وأمراؤها... وسلموا عليه بأمير المسلمين، وهو أول من تسمى بأمير المسلمين من ملوك المغرب.»[59] ؛ وقد تلقب أبناؤه بعده بلقب

بن محمد.

55– العلوي، هاشم، مجتمع المغرب الأقصى حتى منتصف القرن الرابع الهجري، منشورات وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، مطبعة فضالة، 1995، ج. 2، ص. 82 وما يليها.

56– المقدمة، ص. 242.

57– البيان المغرب في أخبار الأندلس والمغرب، ج. 4، حققه إحسان عباس، ط. 5، 1998، صص. 27 – 28. ويتضح من قوله «حاشا أن أتسمى بهذا الاسم، إنما يتسمى به الخلفاء...» أن الخلافة وإمارة المؤمنين ظلتا شيئا واحدا، رغم مرور حوالي خمسة قرون على ظهورهما.

58– ابن خاقان، الفتح، قلائد العقيان ومحاسن الأعيان، تحقيق حسين يوسف خريوش، مكتبة المنار، الأردن، 1989، المجلد 1، ج. 1، ص. 72، 73، 86، 99، 100...

59– الأنيس المطرب، ج. 2، ص. 38. غير أننا نقرأ عند النويري، نهاية الأرب في فنون الأدب، ج. 22، حققه مصطفى أبو ضيف أحمد بعنوان: تاريخ الغرب الإسلامي في العصر الوسيط، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 1984، ص. 379، أن الناس جاؤوا إلى أبي بكر بن عمر «وبايعوه ببيعة الإسلام، وتبعه زمرة من قومه، وسماه عبد الله بن ياسين أمير المسلمين...» وذلك قبل سنة 450 هـ، أي قبل الزلاقة بكثير.
ويقول (ص. 382): «ولما توفي أمير المسلمين أبو بكر بن عمر، اجتمعت طوائف المرابطين على يوسف بن تاشفين وولوه أمرهم وسموه أمير

«إمارة المسلمين»[60]، إلا أن ابن أبي زرع يفاجئنا بعد ذلك باستعمال عبارة «إمارة المؤمنين» عندما نعت علي بن يوسف بذلك[61]، فهل هناك فرق بين اللقبين أم أن الأمر سيان عنده؟

نعتقد أن ما رواه صاحب قلائد العقيان أقرب إلى الصحة مما ذكره ابن أبي زرع، نظرا لكون ابن خاقان قد عاصر زمن يوسف بن تاشفين ووقعة الزلاقة، بل وزمنا من فترة حكم علي بن يوسف[62]، فنعتبر إذن أن المرابطين تلقبوا بإمارة المسلمين واكتفوا بها؛ ويعني ذلك اعترافا صريحا منهم بأن «إمارة المسلمين» لا تسمو إلى «إمارة المؤمنين/الخلافة»، بل إن الأولى تستمد مشروعيتها من الثانية، وهو ما كان يتجلى في الصلاة التي كانت تقام باسم الخليفة العباسي والسلطان المرابطي، وكذا السكة التي كانت تضرب باسمهما معا[63]؛ أما الثانية، أي «إمارة المؤمنين» فهي نفسها «الخلافة»؛ فيكون المرابطون قد اكتفوا بالأولى دون الثانية.

فلما «جاء المهدي على أثرهم... سمى أتباعه بالموحدين.. وكان يرى رأي أهل البيت في الإمام المعصوم... فسمي بالإمام... وتنزه عند أتباعه عن أمير المؤمنين أخذا بمذاهب المتقدمين من الشيعة... ثم انتحل عبد المؤمن ولي عهده اللقب بأمير المؤمنين، وجرى عليه من بعده خلفاء بني عبد المؤمن وآل بني حفص من بعدهم، استئثارا به عمن سواهم...»[64]، ويؤكد البيذق، مؤرخ ابن تومرت ورفيقه في رحلة عودته من الشرق، ذلك؛ إذ لا يستعمل في كتابه الذي أرخ فيه لأخبار المهدي ابن تومرت[65] غير الإمام والمعصوم والمهدي، ورغم أنه روى أخبار بيعته[66] إلا أنه لا يذكر له لقبا غير ما ذكرنا. ومعروف أن ابن تومرت استند في دعواه على انتسابه لآل البيت، وقد زكاه البيذق في ذلك عندما رفع له نسبا ربطه بالشرافة ابتدأه بقوله: «نسب الإمام المعصوم المهدي المعلوم...»، وهو ما لم يفعله مع عبد المؤمن[67]، الذي

المسلمين...» لكن من الواضح تهافت هذه الرواية، بالنظر إلى تهافت رواية تولي يوسف بن تاشفين، التي تناقضها روايات أصح منها، وكذا تأكيد هذه المصادر على أن التسمية كانت بعد الزلاقة.

60- الأنيس المطرب، ج. 2، ص. 78 (علي بن يوسف)؛ وص. 92 (تاشفين بن علي).

61- نفسه، ص. 117.

62- توفي الفتح بن خاقان سنة 529 هـ.

63- ضرب يوسف بن تاشفين نقودا ذهبية، عثر على بعضها بأغمات، وهي مربعة الشكل وقد كتب على وجهها الأول: «لا غله إلا الله محمد رسول الله»، وعلى وجهها الآخر اسم الخليفة. انظر: الحسن السائح، الحضارة الإسلامية في المغرب، دار الثقافة، الدار البيضاء، ط. 2، 1986، ص. 196.

64- المقدمة، ص. 242.

65- والذي حمل عنوانا بنفس المعنى: أخبار المهدي ابن تومرت وبداية دولة الموحدين، حققه عبد الوهاب بن منصور، دار المنصور للطباعة والنشر، الرباط، 1971.

66- نفسه، ص. 34.

67- البيذق، كتاب الأنساب في معرفة الأصحاب، حققه عبد الوهاب بن منصور، دار المنصور للطباعة والنشر، الرباط، 1971، ص. 12. ومعروف

لقبه بالخليفة منذ بيعة المهدي المذكورة، مما يدل على أن للخلافة في التاريخ الموحدي معنيان: معنى سابق وهو الخلافة بمعناها الضيق، أي خلافة المهدي، يدلنا على ذلك أنه كان يستخلفه في بعض غزواته وهو ما زال حيا؛ يقول البيذق، في وصف معركة البحيرة التي جرت بين المرابطين والموحدين سنة 524 هـ/1130 م: «... فأقبل علي الخليفة الرضي عبد المؤمن بن علي وقال لي يا أبا بكر، أسرع بنا نحو المعصوم فأسرعت حتى وصلت المعصوم، فأعلمته، فقال لي: عبد المؤمن في الحياة؟ قلت نعم؛ قال لي: الحمد لله رب العالمين، قد بقي أمركم...»[68] وكذلك استخلافه في إمامة الموحدين أثناء الصلاة (تشبها بالنبي عليه السلام) أثناء مرضه الذي توفي فيه، وربما لهذه الأسباب كلها كتب ابن خلدون الفصل الذي عرض فيه لأخبار عبد المؤمن تحت عنوان: الخبر عن دولة عبد المؤمن خليفة المهدي[69]. ثم تحول لقب الخلافة إلى معناها العام المعروف بعد ذلك، (أي بعد فتح مراكش عام 541 هـ[70]، وخصوصا بعد واقعة الاعتراف الشهيرة «التمييز» عام 544هـ[71]) والتي جمع بينها وبين لقب الإمامة، يقول البيذق: «توفي مولانا الخليفة الإمام (يقصد عبد المؤمن) رضي الله عنه ونور ضريحه وقدس روحه ورزقنا بركته... سنة ثمان وخمسين وخمسمائة...»[72]، وهو ما استعملته المصادر الموحدية في أكثر من مناسبة[73].

نفهم من كل ما سبق أن السلطان الموحدي – على عكس المرابطي الذي كان في وضع تبعية رمزية للخلافة بالمشرق – بات يحتكر كل رموز السلطة الدينية/السياسية التي كان يحتكرها الخلفاء بالمشرق الإسلامي والأندلس، فهو إمام المسلمين في صلاتهم، وحامي «بيضة» الأمة، والمدبر لشؤونها والقائد الأعلى للجهاد، وعنه تتفرع باقي الوظائف الأخرى، سواء كانت دينية أم دنيوية، وتظل في وضعية التبعية والولاء.

أن ابن خلدون كان قد دافع، في مقدمته، عن النسب الشريف لابن تومرت، وسماه بالإمام المهدي؛ انظر المقدمة، صص. 27 - 28، كما تبناها صاحب الحلل الموشية، ص. 103، وابن الأثير، ج. 8، ص. 294. أما عبد المؤمن بن علي (لقبه البيذق بالخليفة؛ كتاب الأنساب، ص. 13 – 15)، فقد رفع له نسبين، أولهما ينتهي إلى الشرافة، والثاني، وهو الأرجح عنده، ينتهي إلى العرب؛ انظر أيضا، فيمن ذهب نفس المنحى: ابن الأثير، الكامل في التاريخ، مراجعة وتعليق نخبة من الكتاب، دار الكتاب العربي، بيروت، ط.4، 1983، ج.8، ص. 295؛ ابن سماك العاملي، الحلل الموشية في ذكر الأخبار المراكشية، تحقيق سهيل زكار وعبد القادر زمامة، دار الرشاد الحديثة، الدار البيضاء، 1979، ص. 107؛ ومعروف أن ابن خلدون قد أنكر، في تاريخه، أن يكون عبد المؤمن من العرب مطلقا، بله من البيت الشريف، وممن أيده من القدماء فيما ذهب إليه إسماعيل بن الأحمر، بيوتات فاس كبرى، دار المنصور للطباعة والوراقة، الرباط، 1972، ص. 16.

68– أخبار المهدي، ص. 40.

69– كتاب العبر، المجلد 6، ص. 270 وما بعدها.

70– أخبار المهدي، ص. 63.

71– نفسه، ص. 72.

72– نفسه، ص. 44.

73– مثلا: ابن صاحب الصلاة، المن بالإمامة، تحقيق عبد الهادي التازي، دار الغرب الإسلامي، بيروت، ط. 3، 1987، ص. 85، 92، 94، 101، 114، 115، 116...؛ وكذا: المراكشي، المعجب في تلخيص أخبار المغرب، تحقيق محمد سعيد العريان ومحمد العربي العلمي، دار الكتاب، الدار البيضاء، ط. 7، 1978، ص. 329، 341، 360، 372، 403، 404، 414، 415، 435...

لكن «لما انتقض الأمر بالمغرب وانتزعه زناتة، ذهب أولهم مذاهب البداوة والسذاجة واتباع لمتونة في انتحال اللقب بأمير المؤمنين أدبا مع رتب الخلافة التي كانوا على طاعتها لبني عبد المؤمن أولا ولبني حفص من بعدهم. ثم نزع المتأخرون منهم إلى اللقب بأمير المؤمنين وانتحلوه لهذا العهد استبلاغا في منازع الملك وتتميما لمذاهبه وسماته»[74]، ومعروف أن ملوك الدولة المرينية حملوا لقب السلاطين[75] لكن ابن الخطيب، الذي عاصر دولتهم تماما كابن خلدون، والذي يذكرهم بهذا اللقب (أي السلاطين) يضفي على بعضهم طابع الخلافة أيضا؛ يقول مادحا السلطان أبا زيان:

سمت منك أعناق الورى لخليفة له في مجال السعد وخد وإعناق[76]

بينما يذكر في الظهائر السلطانية، التي كانت تصدر عنهم، لقب إمارة المؤمنين ولقب إمارة المسلمين مما يدل على أنه لا يميز بين التسميتين في المضمون والمحتوى؛ يقول:

«وصدر الأمر الكريم بما نصه: «هذا ظهير كريم... أمر بإبرامه، والوقوف عند أحكامه، عبد الله، المتوكل على الله محمد أمير المؤمنين بن مولانا الأمير أبي عبد الرحمن بن أمير المسلمين... أبي الحسن بن مولانا أمير المسلمين أبي يوسف يعقوب...» [77]؛

وفي ظهير آخر نقرأ: «هذا ظهير كريم... أمر به وأوجب العمل بحسبه، عبد الله، المتوكل على الله، محمد أمير المؤمنين، ابن مولانا الأمير أبي عبد الرحمن بن أمير المسلمين... أبي الحسن بن مولانا أمير المسلمين، أبي سعيد بن مولانا أمير المسلمين... أبي يوسف يعقوب...»[78].

إلا أننا نعرف – اعتمادا على مصادر أخرى – بأن هذا القول فيه كثير من المبالغة، إذ معروف بأن دولة بني مرين قامت في بداية أمرها على أساس التبعية للدولة الحفصية، التي كانت تعتبر نفسها الوريث الشرعي للخلافة الموحدية[79]، فقد أعلن السلطان الحفصي أبو

74– المقدمة، صص. 242 – 243.
ومعروف أن ابن خلدون شدد على النسب البربري لبني مرين، وتتبع أصولهم الزناتية وخصص لذلك حوالي 200 صفحة من ج. 6، من ص. 3 إلى ص. 198؛ وتبعته في ذلك مصادر أخرى منها الاستقصا (للناصري)؛ ج. 3، صص. 3-4؛ علما بأن بعض المصادر المرينية الأخرى قد رفعت لهم (أي بني مرين) شجرة نسب عربية، بل وردتهم إلى الشرافة أيضا، ومنها ابن أبي زرع، روض القرطاس، دار المنصور للطباعة، الرباط، 1973، وابن ابن الأحمر، روضة النسرين، الرباط، 1962، ومجهول، الذخيرة السنية في تاريخ الدولة المرينية، تحقيق محمد بن أبي شنب، مطبعة جول كربونل، الجزائر، 1920، ص. 5 وما بعدها.

75– ابن الخطيب، لسان الدين، نفاضة الجراب في علالة الاغتراب، ج. 3، تقديم وتحقيق السعدية فاغية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1989، ص. 62.

76– نفسه، ص. 63.

77– نفسه، ص. 67.

78– نفسه، ص. 68.

79– بعد أن تبرأ منها الخليفة الموحدي المأمون سنة 626 هـ/1229م. انظر العبر، المجلد، 6، ص. 300.

عبد الله بن أبي زكرياء نفسه خليفة بعد أن أخضع قسما كبيرا من بلاد المغرب، وتلقب بالمستنصر[80]، سنة 650 هـ/1253م، ونحن نعلم بأن بني مرين كانوا قد بعثوا قاضيهم أبي المطرف بن عميرة لبيعة السلطان الحفصي أبي زكرياء[81]، منذ سنة 643 هـ، وظلوا على ولائهم لتونس، حتى انقلبت موازين القوى لصالحهم زمن السلطان يعقوب بن عبد الحق الذي بعد أن «تمكن له السلطان المغرب قطع دعوة الحفصيين حالا.»[82].

ثانيا : «إمارة المؤمنين» في العصرين الحديث والمعاصر

1 – التجربة السعدية:

إن الإيسطوغرافيا الرسمية التي أرخت للدولة السعدية لا تتورع عن نعت ملوك هذه الدولة بألقاب الخلافة وإمارة المؤمنين، وفي هذا الصدد يمكن أن نذكر، على سبيل العد لا الحصر، أحمد المنجور الذي ينعت المنصور السعدي بلقب الخلافة وإمارة المؤمنين، أبا عن جد؛ فيقول: «...مولانا أمير المؤمنين... خليفة العلماء وعالم الخلفاء... أبي العباس أحمد، ابن مولانا أمير المؤمنين... أبي عبد الله محمد الشيخ المهدي، ابن مولانا أمير المؤمنين القائم بأمر الله مولانا أبي عبد الله الشريف الحسني...»[83]، وكذلك يفعل مؤرخ الدولة الرسمي، الفشتالي، الذي يضيف إلى ذلك لقب الإمامة في أكثر من مناسبة[84]، ومثله يكتب ابن القاضي في المنتقى المقصور[85] ؛ ولا غرو إذا علمنا بأن هذه الدولة قد استندت في ذلك إلى دعوى انتمائها إلى البيت النبوي الشريف، وادعى زعيمها محمد الشيخ المهدوية أيضا[86]، وعلى هذا الأساس تمت بيعة ملوكها الأوائل، وإن كانت كتابات أخرى تطعن في كل ذلك وتنسبه إلى

80– ابن خلدون، نفسه، ص. 353 وما بعدها. وسيبايعه أشراف مكة أنفسهم، سنة 1259 م، وذلك بعد سقوط خلافة بغداد على يد التتار.

81– يقول ابن خلدون: «كان بنو مرين كما قدمناه قد تمسكوا بطاعة الأمير أبي زكرياء ودخلوا في الدعوة الحفصية، وحملوا عليها من تحت أيديهم من الرعايا مثل: أهل مكناسة وتازى والقصر، وخاطبوا السلطان بالتمويل والخضوع... ولم يزل دأبهم هذا إلى أن كان الفتح» انظر العبر، م. 6، ص. 367. وخبر وفادة القاضي والبيعة: صص. 349 – 350.

82– الناصري، أحمد بن خالد، الاستقصا لأخبار دول المغرب الأقصى، تحقيق جعفر الناصري وأحمد الناصري، دار الكتاب، الدار البيضاء، 1954، ج. 3، ص. 28. علما بأن الدولة الوطاسية ستعود في نهاية عصر المرينيين لإعلان الولاء لبني حفص.

83– فهرس أحمد المنجور، تحقيق محمد حجي، مطبوعات دار المغرب للتأليف والترجمة والنشر، سلسلة الفهارس (1)، الرباط، 1976، ص. 9.

84– الفشتالي، أبو فارس عبد العزيز، مناهل الصفا في مآثر موالينا الشرفا، تحقيق عبد الكريم كريم، مطبوعات وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، 1972، ص. 109، 172، 173، 176...

85– المنتقى المقصور على مآثر الخليفة المنصور، تحقيق محمد رزوق، مكتبة المعارف للنشر والتوزيع، 1986، ج. 1، ص. 357. وص. 257، وج. 2، ص. 827، 836، 837 وما يليها...

86– حول مهدوية السعديين يراجع على سبيل المثال: مجهول، تاريخ الدولة السعدية الدرعية التكمدارتية، نشر ج. كولان، الرباط، 1934م. والإفراني، نزهة الحادي بأخبار ملوك القرن الحادي، نشر هوداس، 1889م، ثم طبعة الرباط، 1977م. ودييكو دي طوريس، تاريخ الشرفاء، ترجمة محمد الأخضر ومحمد حجي، مطابع سلا، 1988م...

الكذب؛ يقول المؤرخ المجهول: «وكان ممن توجه للجهاد... مولاي محمد الشيخ ومولاي أحمد الأعرج فانتسبا لأهل سوس وقالا لهم: نحن إخوانكم وما لنا في درعة إلا جد واحد ثم انتسبا لهم بأنهم شرفاء؛ وليس الأمر كما ذكرا...»[87]، ويقول عن محمد الشيخ بأنه «يدعى على ألسنة أهل دولته بالمهدي وبالإمام، ويعرف على ألسنة بني مرين وغيرهم من الناس ببوملوطة، كان صاحب حيل ومكر ناقض للعهد...»[88] ؛ ومثل ذلك نقرأه عند دييكو دي طوريس، الذي عاش في المغرب أثناء قيام الدولة السعدية مدة تناهز ثلاثين سنة، وقال عن هذه النشأة: «كان بوميديا فقيه عادي يعيش في تكمادارت... وكان يقول عن نفسه بأنه من سلالة محمد (عليه السلام)... فاقتدى بالملوك الآخرين الذين استولوا على عدة ممالك في مختلف الأزمنة والأمكنة تحت ستار القداسة، وكونهم خلفاء محمد (عليه السلام)...»[89]

غير أن ما يهمنا من هذا كله ليس صحة النسب من بطلانه، تماما كما كان الشأن مع مهدي الموحدين، إنما كون الناس قد اعتقدت فيه فعلا وعلى أساسه انعقدت بيعة السعديين، خصوصا عندما يزكي هذا القول رحالة معروف بنزاهته بحجم ليون الأفريقي الذي يذكر بأن الناس قد «أتوا من النواحي النائية، واتخذوا قائدا لهم أحد الأعيان الأشراف من آل محمد (عليه السلام)... فلما استلم الشريف أموالا باهظة لاستئجار الجند، أعلن الدعوة لنفسه واستقل بالحكم...»[90].

فالخلافة/الإمامة/إمارة المؤمنين، زمن السعديين، تجد لها الجو رحبا للانطلاق من المغرب، خصوصا وأنه لم يعد لها من منافس رسمي على مستوى العالم العربي، الذي نعرف بأنه كان قد دخل في طاعة العثمانيين؛ صحيح أن العثمانيين أصبحوا عمليا، أيضا، خلفاء لدولة عظيمة، لكنه افتقدوا، في رأي السعديين على الأقل، لمكون حاسم يزكي موقفهم ونقصد به الانتماء للبيت النبوي[91]، لتدخل الدولتان مرحلة من المناوشات انتهت بهما إلى الاقتناع بضرورة التعايش.

87- تاريخ الدولة السعدية، ص. 4.

88- نفسه، ص. 5.

89- دي طوريس، تاريخ الشرفاء، ترجمة محمد حجي ومحمد الأخضر، صص. 13 – 14.

90- الحسن الوزان، وصف أفريقيا، ترجمة محمد حجي ومحمد الأخضر، منشورات الجمعية المغربية للتأليف والترجمة والنشر، الرباط، 1980، ج. 1، ص. 94.

91- نعرف بأن الدولة السعدية طاردت أبا حسون الوطاسي إلى تلمسان، واستولت عليها، فلجأ السلطان الوطاسي لطلب الدعم من أتراك الجزائر الذين عاودوا الكرة على السعديين وتوغلوا في التراب المغربي ودخلوا عاصمته التقليدية فاس، قبل أن يطردوا منها من جديد. فاستقر الوضع على الحدود المتعارف عليها إلى غاية مجيء الفرنسيين.

2 – التجربة العلوية:

لقد خرج الأشراف من صمتهم، الذي اعتصموا به مدة طويلة[92]، منذ عهد الدولة المرينية التي أعادت لهم الاعتبار لمواجهة الحفصيين وبني عبد الواد[93]، قبل أن يجسدوا بروزهم على مسرح الأحداث السياسية مع صعود السعديين لحكم المغرب. ليتأكد أن ما ذهب إليه ابن خلدون من أن «عصبية الفواطم وقريش أجمع قد ذهبت لاسيما بالمغرب»، حكم قد جانب الصواب، إذ أن النسب لآل البيت، أو على الأقل النسب القرشي، الذي تلح عليه مصادر السياسة الشرعية كأساس للخلافة، بقطبيها السني أو الشيعي، هو بالذات ما استند عليه السعديون لإقامة مشروعهم السياسي، وهو نفسه الأساس الذي قامت عليه الدولة العلوية من بعدها.

لقد بنى المولى علي الشريف نفوذه بكَرس ألوين بمنطقة تافيلالت، في فترة وازت اندراس مدينة سجلماسة، منذ عهد السلطان المريني أبي عنان، وضمن استقرار المنطقة بفضل نفوذه ومكانته الرمزية المؤسسة على النسب الشريف حتى بعد وفاة السلطان المذكور. وقد شكل شرفاء المنطقة[94] تحالفا مع عرب بني معقل، الذين كانوا قد تحالفوا أيضا مع الزاوية الدلائية التي طمحت بدورها إلى تأسيس دولة، بمنطقة الأطلس المتوسط، وقد وجد الشرفاء العلويون أنفسهم في شبه فراغ سياسي مع ضعف الدولة السعدية وتمزق البلاد، فوجدوا في جبر دعامة المشروعية المؤسسة على الانتماء لآل البيت، والتي اهتزت مع ضعف الدولة السعدية، ركيزة تجد عمقها في الحاجيات الدينية والاجتماعية المحلية، فلماذا لا تحاول بوادي الهامش المغربي أن تنجح فيما فشلت فيه العاصمة المهترئة، وتواجه دولة عاجزة مترنحة لم يعد لمشروعيتها التي قامت على أساس الجهاد أي وجه حق؟

يبدو أن سكان المنطقة/تافيلالت، قد اختاروا هذا الاتجاه لإدانة الدولة السعدية وحلفائها، لينشأ تراشق سياسي بين فرعين تأسس كلاهما على دعوى النسب الشريف[95]، والقضية كما

92– أي مباشرة بعد ضعف الدولة الإدريسية وتمزق دولتها على يد الفاطميين والأمويين ثم الإمارات الزناتية فالمرابطين والموحدين.

93– القبلي، محمد، مراجعات حول المجتمع والثقافة بالمغرب الوسيط، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، 1987، ص. 83، وص. 87.

94– معروف بأن أسرا كثيرة من شرفاء المنطقة قد هاجرت إلى المدن المغربية التقليدية، وخصوصا فاس ومكناسة.

95– فقد كانت هناك مكاتبات ومراسلات بين السلطان محمد الشيخ السعدي وبين الأمير محمد بن الشريف السجلماسي، منها رسالة بعث بها السلطان المذكور إلى الأمير المذكور يقول فيها: «وبلغني أنك تعلن في النوادي من الحواضر والبوادي، أن جرثومة انتمائنا لبني سعد بن بكر بن هوازن... فلئن كان غرضك حط منطقة قدرنا من اللبب فهذا من العلي عار عليك...». (الاستقصا، ج. 6، ص. 103) فأجابه المولى محمد بقوله: «وعتابكم أننا عزوناكم لبني سعد... اعتمدنا فيه بحمد الله على ما نقله الثقات المؤرخون لأخبار الناس...» (نفسه، ص. 103)؛ وترجع جذور هذا الخلاف بين الأسرتين الشريفتين إلى زمن المنصور السعدي في حادثته الشهيرة مع عبد الله بن طاهر العلوي. (الاستقصا، ج. 6، ص. 104).

هو واضح ليست مجرد صراع شكلي، بل قضية مبدأ وأسلوب في نفس الوقت؛ وقد لعب العامل الجغرافي أيضا دوره في هذا النزاع، حيث استغل العلويون كل الإمكانات المادية والمعنوية بالمنطقة، التي ترسخ فيها وجودهم منذ زمن بعيد، للتعبئة والتنظيم، لترجمة المبادئ إلى موقف يواجه الخصم لقلب الأوضاع، دون أن يدعي القطيعة مع المقومات التي تأسس عليها هذا الخصم نفسه (أي الأسس الدينية الاجتماعية المتداخلة). إن تاريخ انقلاب الملك من الدولة السعدية إلى الدولة العلوية مليء بالمفاجآت، مليء بنقط الاستفهام والتعجب أيضا؛ إذ كيف نجحت دولة في قلب دولة أخرى رغم أنهما معا تتأسسان على نفس الركائز والمقومات؟

هناك حلقة وسط بين سقوط الدولة السعدية واعتلاء العلويين عرش المغرب تتمثل في حركتين سياسيتين قامتا على أساس «الإسلام الشعبي»، أي الزوايا، وهما الزاوية السملالية بسوس والزاوية الدلائية بالأطلس، اللتان قوضتا عمليا ما تبقى من دولة الأشراف السعديين، بل وهددتا الحركة العلوية في عقر دارها[96]، قبل أن تستجمع قواها مرة ثانية، زمن المولى الرشيد الذي وحد المجال المغربي، ودخل عاصمته فاس حيث تلقى بيعته كأمير للمؤمنين.

تبدو الدعوة العلوية سنية صافية منذ البداية، فهي لا تشوبها شبهة اعتزال أو تشيع كما هو الشأن مع الدولة الإدريسية، ولا مجرد اقتباس فكرة المهدوية التي بنى عليها السعديون جزءا من مشروعهم السياسي، علما بأن مهدوية أخرى كانت وقتها على مسرح الأحداث السياسية المغربية، ونقصد بالذات مهدوية أبي محلي[97]، لكنها فشلت في تحقيق مشروعها السياسي؛ قال عنه الناصري – وقد كان يعتبره من الفقهاء –: «قام طيشا ومات كبشا»[98].

فالدولة العلوية إذن سنية الطابع، مالكية المذهب، أشعرية العقيدة منذ البداية، لذلك فلقب «إمارة المؤمنين» الذي تلقب به ملوكها يجب أن يندرج في هذا الإطار،علما بأنه لم يشرع في استعماله عمليا إلا مع صعود المولى الرشيد حكم المغرب، وخصوصا بعد دخوله مدينة فاس، واستقبال البيعة الرسمية والشعبية بها، سنة 1076 هـ[99]، وربما لهذا السبب نجد المصادر التاريخية (ككتابات الإفراني والناصري[100] وغيرها) تكتفي بلقب «الأمير» عندما

96- وانتهى الأمر كما هو معروف بأسر زعيم الحركة العلوية الشريف بن علي ووقوعه في أسر السملاليين، قبل أن يفتكه ابنه محمد من الأسر. انظر الناصري، ج. 7، ص.13 وما بعدها.

97- له كتاب الإصليت الخريت في قطع بلعوم العفريت النفريت، تحقيق ونشر قدوري.

98- وهي توازي بحساب الجمّل: 1019هـ (بداية ثورة أبي محلي) و1022هـ (سنة مقتله)، انظر الناصري، الاستقصا، ج.6، ص.34.

99- الناصري، ج. 7، ص. 35.

100- يكتب الناصري، مثلا، فصلا بعنوان: الخبر عن «رياسة» المولى الشريف بن علي... (ج. 7، ص. 13) ويكتب فصلا آخر بعنوان: الخبر عن «إمارة» المولى محمد بن الشريف... (ج. 7، ص. 15) ثم يكتب، فصلا بعنوان: الخبر عن دولة «أمير المؤمنين» المولى الرشيد... (ج. 7،

تتحدث عن فترة نشوء الدولة زمن الشريف علي وابنه محمد، لكنها ابتداء من التاريخ أعلاه تبدأ في نعت الذين تعاقبوا على حكم المغرب بلقب «إمارة المؤمنين»، وهو اللقب الذي استمر توارثه واستعماله حتى تمت دسترته وتقنينه مع دستور 1962.

خاتمة

رامت هذه الورقة البحث في جذور، وتطور، مفهوم «إمارة المؤمنين» في التاريخ المغربي، منذ احتكاكه بالإسلام الأول، وإلى اليوم؛ أما الانتقال بالمفهوم من مستوى المتابعة التاريخية الصرف، الذي حدد أصوله وضوابطه ومضامينه، إلى مستوى تحديد آليات اشتغاله في النسق السياسي المغربي المعاصر، بعد أن تمت دسترته سنة 1962، فهي عملية أخرى، معقدة، تستدعي القيام بالبحث عن مكونات النسق السياسي الراهن، أي البحث في آليات اشتغال المجتمع والنخب الحاكمة؛ وهو ما يفضي بنا إلى طرح إشكالية أخرى تحتاج إلى تسليط بقعة من الضوء عليها:

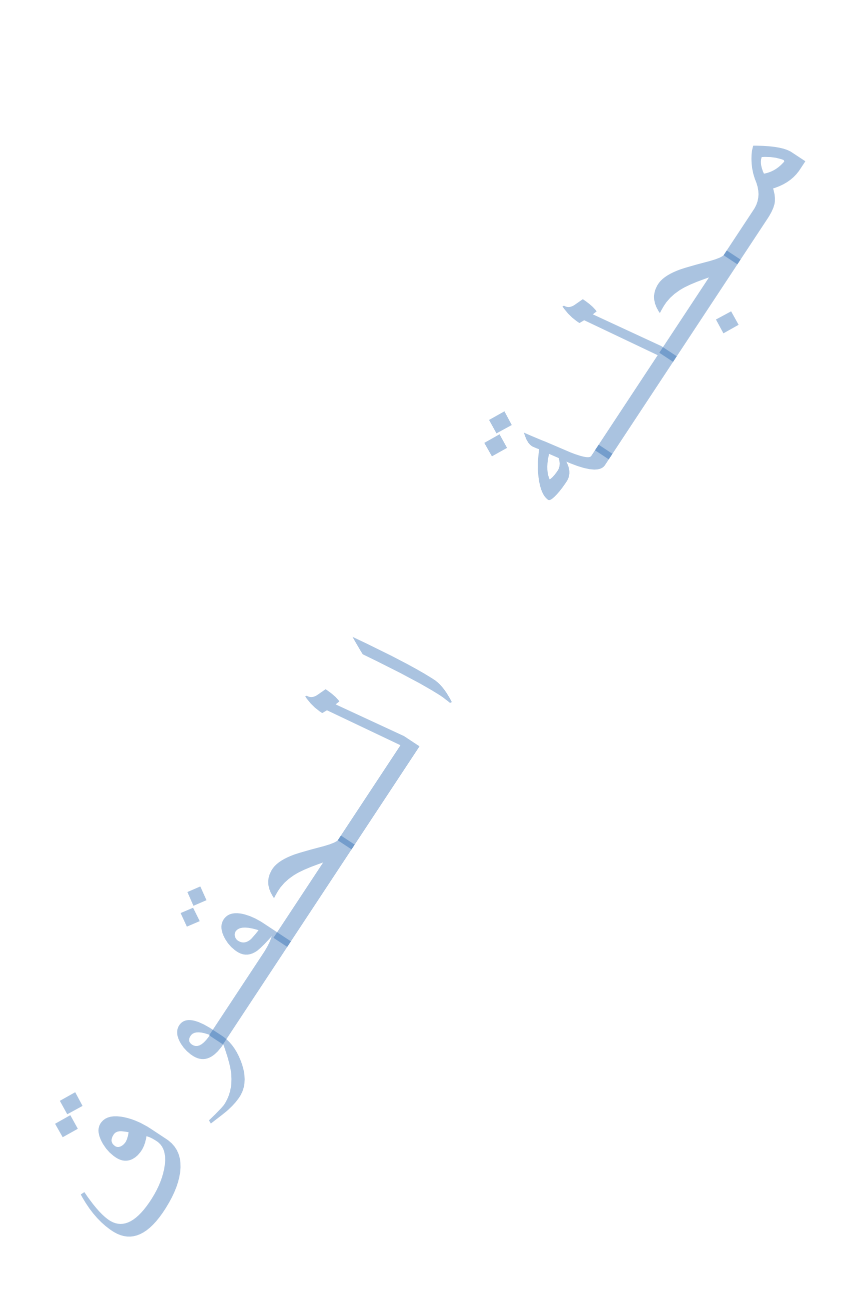
نعرف بأنه في الفترة التي كان فيها بالازولي يكتب عن نمط الحكم بالمغرب، ويدرجه ضمن التصور التيوقراطي العام الذي عرفته الأنساق العربية الإسلامية[101]، كان روسي[102] يتحدث عن ملكية معتدلة – أقامها دستور 1962 – لم تلبث أن تحولت إلى ملكية حصرية Monarchie exclusive بعد تعليق الدستور سنة 1965؛ فهل كان دستور 1962، ثم الدساتير التي أعقبته، تلخص فعلا نسقا سياسيا ملكيا معتدلا؟ وهل كانت «إمارة المؤمنين» تحتكر وحدها المشروعية داخل النسق السياسي المغربي خلال الأربعين سنة التي أعقبت دستور 1962، أم أن مشروعيات أخرى كانت تنازعها هذا النسق؟ وإن كانت هناك مشروعيات أخرى فما هي، وإلى أين أفضى هذا التنازع؟ أإلى نسق توافقي حقيقي فعلا، أم إلى مجرد شكل آخر من أشكال الصلاحيات الممتدة لمؤسسة «إمارة المؤمنين»؟ ثم إلى أي حد يمكن القول معه بأن الفصلين 41 و42 من دستور 2011 قد تمكنا من تأسيس لحقل امارة المؤمنين؟ أم أنهما اعاد تكرار نفس الحمولة ولو بشكل مغاير؟ وهذا ما ستجيب عنها المقبل من الأيام مع تنزيل مقتضيا ته .

ص. 32)؛ فيستعمل في الحالة الأولى مفهوم «الرياسة»، وفي الثانية مفهوم «الإمارة»، وفي الثالثة «إمارة المؤمنين»، ولا شك أن الاستخدامات الثلاث ليست بريئة من مؤرخ فقيه.

101– C. Palazolli، Existe t'il une specifité du pouvoir dans les pays arabes، in: Mélanges offerts à G. Burdeau: «Le pouvoir»، L.G.D.J، Paris، 1977، p. 728.

ودعوة بالازولي في الواقع ما هي إلا رجع صدى لما كتبه دي لامارتينيير منذ السنوات الأولى للاحتلال الفرنسي للمغرب. انظر : H. de La Martinière، Souvenirs du Maroc، Plon، Paris، 1918، p. 161...

102– M. Rousset، Changements institutionnels et équilibre des forces politiques au Maroc – un essai d'interprét – tion، A.A.N، XVI، 1977، Edit. C.N.R.S، Paris، 1978، p.192.



مستلزمات تأهيل العدالة وتقوية استقلالها

الأستاذ إدريس بلمحجوب
الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف بالرباط

إن أول ملاحظة يمكن أن نستشفها من خلال القراءة الأولية للمقترحات المتداولة بشأن ماسمي «بإصلاح جهاز العدالة بالمغرب»، وماتضمنته من أفكار جوهرية جريئة من أجل ضمان سلطة قضائية مستقلة، أنها متميزة في مجملها، عميقة بأفكارها، تستوجب الاعتبار والتقدير في أفق صياغة التعديلات الجوهرية للنصوص القانونية ذات الصلة بتأهيل العدالة .

لكن المؤكد، أنه لا ينبغي فهم الحاضر دون الرجوع إلى الماضي بحمولته التاريخية وذاكرته المتقلبة، فإذا كان لكل مهتم طريقته المفضلة في التحليل والمعالجة أو في طرح الاختيارات، فإن المتفق عليه مبدئيا هو أن لكل محطة قضائية ما تتميز به عن سابقتها كما سيأتي بيانه.

لكن الأهم في المرحلة الحالية هي أننا أمام أولويات تتمثل فيما يلي:

إننا أمام محطة خامسة وحاسمة في مسلسل تأهيل العدالة المغربية نحو السمو بغية تحقيق التوازن المنشود في ظل دولة القانون والديمقراطية المبنية على مبدأ فصل السلط.

2- إن الضرورة الملحة تقتضي في الظرف الراهن تأهيل العدالة وتقوية استقلالها، وهي أولوية وإرادة ملكية، أعلن عنها في غضون سنة 2007 بمناسبة خطابي العرش وافتتاح البرلمان وفي الرسالة الملكية المؤرخة في 23 نونبر2007 الموجهة للمجلس الأعلى بمناسبة الذكرى الخمسين لتأسيسه. وفي خطاب 20 غشت 2009 بشأن الإصلاح الشامل والعميق لمنظومة العدالة المرتكز على : الخطاب السامي ليوم 8 أكتوبر 2010 بشأن المفهوم الجديد للإصلاح «القضاء في خدمة المواطن».

3- إن الدستور الجديد لايحول دون الشروع في برنامج استعجالي أولي لتأهيل العدالة (المبحث الأول) وبرنامج آخر يمكن تحقيقه على المدى القريب أو المتوسط (المبحث الثاني).

4- إن استقلال القضاء كمبدأ دستوري يختلف في جوهره عن استقلال القاضي في إصدار أحكامه والاحتكام إلى القانون وضميره إنه ليس معناه أن يحكم القاضي بهواه أو نجد له مبررات بمدى تأثره بمحيطه ونزواته، إنه فضيلة ومبادئ سامية مرتبطة بشخصية القاضي

الممارس وسلوكه ومناعته وتكوينه من جهة ومدى إرادة المشرع في تعميق هذا الاستقلال في الإقدام على تعديل القانون التنظيمي لاختصاصات وزارة العدل والحريات، لتوفير الإطار القانوني والهياكل الإدارية المنسجمة مع السلطة القضائية في احترام وتعاون معها دون هيمنة سلطة على أخرى وإعداد القانون التنظيمي للنظام الأساسي للقضاة وقانون التنظيم القضائي للمملكة ومرسومه التطبيقي والقانون التنظيمي للمجلس الأعلى للسلطة القضائية وبعض مقتضيات قانوني المسطرة المدنية والجنائية وفق مسار يضمن سلطة قضائية مستقلة من جهة ثانية.

5- إنه آن الأوان للتخفيف من صلاحيات وزير العدل في اتجاه اللاتمركز وتحصين السلطة القضائية لتوازي نظيرتيها السلطتين التنفيذية والتشريعية.

6- أن تأهيل العدالة ينبغي أن يكون شموليا وأن لايقتصر على الجهاز القضائي بل ينبغي أن يمتد إلى جهاز كتابة الضبط والمفوضين القضائيين وإلى قطاع المحاماة والتوثيق والخبراء والعدول...

لكن، قبل التطرق إلى المبحثين الآتيين المتعلقين بمستلزمات تأهيل العدالة ، نود في البداية التذكير – في عجالة – بالمحطات القضائية الهامة في المسلسل القضائي منذ فجر الاستقلال إلى اليوم .

فمن الأكيد أن قضاء عصريا ومتخصصا بالمفهوم الحديث لم يعرف المغرب ولادته الأولى إلا بعد الاستقلال وإن كانت بوادره لاحت في أفق سنة 1913 م عند إنشاء أول محكمة استئناف بالرباط على الصعيد الوطني.

والحقيقة أن التاريخ القضائي في فترة الحماية باستثناء – القضاء الشرعي – كان حالكا ولم يكن لمفهوم فصل السلط وجود على المستوى القضائي. بل إن قضاء الاستئناف الشرعي الأعلى كان بدوره لاسيما منذ بداية تطبيقه سنة 1914 إلى 1921 يرأسه وزير العدلية. فأين مبدأ فصل السلط؟

لذلك، يعتبر يوم 23 أكتوبر 1957 يوما مشهودا، يؤرخ لحدث بارز الأهمية في صرح العدالة المغربية وتجسيد السيادة المغربية، إذ ترأس المغفور له جلالة الملك محمد الخامس افتتاح المجلس الأعلى إثر إحداثه بمقتضى الظهير الشريف المؤرخ في ثاني ربيع الأول 1377 (27 شتنبر1957)، كما ألقى بالمناسبة خطابا أكد فيه على ضرورة العناية بإصلاح النظام القضائي المغربي و تمتيع القضاء باستقلال تام تأكيدا لمبدأ فصل السلط وتوحيده بمجموع التراب الوطني. حيث ورد فيه :

«إن برنامج الإصلاح القضائي الذي حددنا خطوطه الرئيسية... ليرمي بادئ ذي بدء إلى تحقيق هدفين اثنين هما فصل السلط واستقلال القضاء وتوحيده»

وهكذا تضمن القانون المحدث للمجلس الأعلى قواعد عامة للمرافعة لديه، وشمل نفوذه جميع المحاكم على اختلاف أنواعها.

وتوالت الجهود المبذولة بصدور قانون 22 رمضان 1384 (26 يناير 1965) القاضي بتوحيد المحاكم ومغربتها وتعريبها وتوحيد التشريع المطبق بها، ويعد هذا القانون بحق الجوهرة الكبرى في منظومة الإصلاحات القضائية.

وفي غضون سنة 1974 كانت المحطة الثالثة، حيث صدر الظهير الشريف المؤرخ 24 جمادى الثاني 1394، (15 يوليوز 1974)، حسبما وقع تعديله المتعلق بالتنظيم القضائي للمملكة، ومرسومه التطبيقي المؤرخ في 16 يوليوز 1974، علاوة على قانون المسطرة المدنية وقانون الإجراءات الانتقالية لقانون المسطرة الجنائية.

والحقيقة أن تقرير الخمسينية التي تضمنه كتاب المغرب الممكن أشار إلى أن « إصلاح سنة 1974 قد أضر بالضمانات المخولة للمتقاضين ومس بالحق في محاكمة عادلة على المستوى الجنائي، كما أن نقص مستوى كفاءة بعض القضاة والمحامين وكتاب الضبط وتدني وضعيتهم المادية كان من أهم مواطن القصور التي أضرت باستقلالية القضاء».

ويعتبر إحداث محاكم متخصصة في المجال الإداري والتجاري والمالي وأقسام الأسرة علاوة على تحيين قوانين الشركات ومدونات التجارة والتأمين والأسرة والشغل والمسطرة الجنائية وغيرها محطة رابعة في المجال القضائي وما واكب ذلك من تدابير محدودة لتأهيل وتخليق شؤون العدالة وتنميتها.

وأعتقد أن برنامج التأهيل القضائي وتحديثه رهين بتحديد عدد من الأولويات، من بينها الانكباب على سن العديد من القوانين ودراسة سبل توحيد العمل القضائي والتقليل من ظاهرة الاختلاف فيه إن على مستوى محاكم الموضوع أو محكمة النقض؛ ليقيننا أن تحقيق هذا الهدف ليس من اليسير إنجازه، وأن التخطيط له يتطلب تحيين التشريعات المختلفة لاسيما المتعلقة بقوانين الإجراءات لتكون يسيرة التطبيق، واضحة الدلالات والألفاظ والمعاني وبذل جهود كبيرة في مجال التكوين والتخصص والتواصل، والتدبير الإداري المحكم، فضلا عن إدارة قضائية قوية وسليمة معززة بوسائل معلوماتية حديثة تربط كل محاكم الموضوع بأعلى مؤسسة قضائية، بحثا عن اجتهاد مقنع، وتجاوب أعمق، وحل سريع منصف، ناهيك عن

جهاز قضائي فعال قادر على مواجهة التحديات دون يأس، ومجابهة المشاكل بتحد دون ملل، مفعم قضاته بالشعور بالقيام بالواجب وبالاطمئنان التام الذي يستمدونه من مبدأ استقلال القضاء وممارسة صلاحياتهم في تحقيق العدل بكل ثقة وتجرد وحياد. « ذلك الاستقلال الذي لايعد امتيازا مخولا للقاضي ليعمل بهواه، بمنأى عن كل محاسبة »، بل يعد ضمانة دستورية لكفالة حسن سير العدالة وحماية الحقوق.

فهل تمكنت هذه المحطات الأربع من تحقيق التعبئة الشاملة لمجابهة الورش الكبير لتأهيل العدالة؟

حقيقة أن عدة خطوات قد تحققت في هذا المسار إلا أنه – وكما ورد في نص الخطاب السامي لجلالة الملك في افتتاح دورة المجلس الأعلى للقضاء يوم فاتح مارس 2002 : «وبالرغم مما قطعناه من خطوات، فإن إصلاح القضاء لا يزال بعيدا عن الهدف الذي نتوخاه له، ودون الطموحات المشروعة للمتقاضين وللمجتمع».

ولذا، فإننا مصممون على أن يأخذ تسريع النهج الإصلاحي وثيرته القصوى».

صحيح أننا نعيش اليوم مرحلة هامة ودقيقة ما بعد الدستور الجديد الذي كرس نظام» ملكية دستورية ديموقراطية برلمانية واجتماعية قائم على أساس فصل السلط وتوازنها وتعاونها».

ووطد لسلطة قضائية مستقلة إزاء السلطتين التنفيذية والتشريعية، ضامنة لدولة القانون وحامية لحقوق الإنسان.

لكن كيف السبيل إلى تخطي مجموعة من المعوقات القانونية والتنظيمية. ومن الإكراهات الواقعية في غياب تشخيص لواقع العدالة بكل مكوناتها؟ وهل بالإمكانيات البشرية والمادية المتاحة حاليا أن نتخطى بها الصعاب ونكسب الرهان؟وهل البرامج الاستعجالية والتشريعات المنتظرة قادرة على تأهيل العدالة؟.

المطلب الأول

البرنامج الاستعجالي لتأهيل العدالة وتقوية استقلالياتها

إذا كان الاعتقاد سائدا، بوجود بعض دواعي القلق على واقع عدالتنا، فإن تأهيلها أسير معادلة مزدوجة، تتمحور بين العسر واليسر. جهاز عسير تأهيله إذا ظل تنظيمه القضائي وتعدد محاكمه، وطريقة إدارته عموديا وأفقيا، ونمط عمله وسيرورته ميدانيا على هذا المنوال. ما لم يبادر المسؤولون إلى وضع مخططات استعجالية طموحة.

لقد أجمع الباحثون على أن رسالة القضاء تعتبر من المهن الخطيرة، فالقاضي مخول له أن يبت في جميع النزاعات ، كبر شأنها أو صغر، جوا وبحرا وبرا ، وأن عملا كهذا يترك آثاره في جميع مناحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. كما أنه يساهم مساهمة فعالة إما في تقدم البلاد أو تأخرها.

وفي اعتقادي أن التأهيل جد يسير إذا توفرت الوسائل المادية والبشرية وتيسرت الإرادة وتضافرت الجهود وتحققت الأهداف الأساسية في العديد من الميادين نذكر من بنيها ما يلي :

الفقرة الأولى :
إصلاح جهاز كتابة الضبط

قد يتساءل المرء لماذا البداية من جهاز كتابة الضبط ؟

أعتقد أن نصف الجسم القضائي إن لم أقل قلبه النابض وشريان تدفقه يتوقفان على جهاز كتابة الضبط، وأن من شأن الاهتمام بهذا الجانب سواء من حيث التكوين وإعادته، أو التنظيم، أو إسناد المسؤولية لتسييره، أو إصلاح أوضاع العاملين به ماديا ومعنويا، أن يساهم في تطوير أداة عمله، وذلك برسم خطط ومناهج تهدفان بالأساس إلى تحقيق مايلي :

الزيادة في عدد الموظفين المؤهلين معلوماتيا وتوزيع كل فئاتهم وأصنافهم بعدل في سائر المحاكم، وإعادة انتشارهم وفق مايخدم المصلحة العامة ، وتتبع نشاطهم وإجراءاتهم وتقييم مردوديتهم. بدليل أن أغلب المحاكم تعاني من خصاص مهول حتى في عدد الأعوان الممارسين فعليا لعملتي التبليغ والتنفيذ سواء في الميدان المدني أو الزجري، في حين تعرف بعض المحاكم فائضا في بعض الأطر العليا وتفتقر أخرى إلى التقنيين وصنف الأعوان من الموظفين؛

خلق تكوين مثين لأطره العليا لاسيما بالمعهد العالي للقضاء أو بالمعاهد المتخصصة الوطنية أو ألأجنبية وإخضاعهم لتداريب مكثفة في التسيير المعلوماتي لانتقاء ما هو أجدر منهم لتحمل مسؤولية رئاسة كتابة الضبط نظرا لدقة وخطورة المهام المسندة لهؤلاء، وما ينجزونه من أعمال في إطار صلاحياتهم الواسعة في ظل القوانين المحدثة كمدونة التجارة وقانون الشركات والمنافسة والنظام البنكي علاوة على ما تتضمنه المسطرتان المدنية والجنائية وقانون المفوضين القضائيين وحسابات صناديق المحاكم من مقتضيات هامة تدخل في صميم أعمالهم ؛

إن سن قانون أساسي خاص بكتابة الضبط يعتبر مكسبا هاما، لكن خلق تنظيم هيكلي جديد وموحد سيساهم ولا شك في دعم آليات تقييم أداء الموارد البشرية وإرساء التدبير على أساس النتائج.

إن تحسين الوضعية المادية للموظفين والرفع من رواتبهم يقتضي أن يصاحبه سن مكافآت تشجيعية وحوافز لفائدة الأطر النشيطة ذات المردودية وذلك من الحساب الخصوصي المعتمد لدى وزارة العدل تراعي فيه مقاييس موضوعية ومعايير موحدة يسند تقديرها للجان محدثة على صعيد كل محكمة استئنافية ؛

تعميم نظام المعلوميات في تسيير الإدارة القضائية للمحاكم والمكننة الشاملة للإجراءات وضبط الملفات وتتبع إجراءاتها إلى مرحلة تنفيذها وضمان السرعة والشفافية.

مراقبة صناديق المحاكم، بحكم كثرة عددها واختلاف أهميتها وتنوع نشاطها واستحالة تتبع عملياتها اليومية بكل دقة سواء مركزيا أو محليا، مركزيا نظرا لقلة أطره الفاعلة في تفتيش الصناديق، دون أن أتحدث عن تكوينها وما تتطلبه المراقبة من وقت طويل لتدقيق العمليات المتنوعة والصعوبات المادية التي تواجه المكلفين بذلك. كما أن إسناد المراقبة الحسابية لرئيس كتابة الضبط محليا شيء مستحيل في ظل تعدد مهامه الحالية ؛

وكحل لهذه المعضلة التي قد تفجر وقائع ذات انعكاسات سلبية على صناديق المحاكم الكبرى أو الصغرى على السواء، اقترح أن يرى النور مشروع المرسوم المتعلق بتفتيش المحاكم، والذي أحيل على الجهات المختصة منذ سنوات عديدة. وأن يتولى وكلاء الملك بحكم مسؤوليتهم في مراقبة الصناديق ومكاتبة المصالح المالية من أجل تفقد الحسابات بها ؛

إحداث جهاز فعال لمراقبة حسن سير أعمال مساعدي القضاء من مفوضين قضائيين ومحامين وموثقين وخبراء وغيرهم وأن تساهم هيئاتهم في ورش التأهيل والتخليق بفعالية نظرا لما تكتسي أعمالهم من خطورة، وما يفرضه قانونهم من استقلالية ، بل ينبغي إعادة النظر في جميع المقتضيات التشريعية المتعلقة بهوءلاء وفق ما يخدم تلك المبادئ المنشودة.

الفقرة الثانية :

تفقد المحاكم وتفتيشها

من المؤكد، أن فضائل تفتيش المحاكم، وفعالية مردوديته، وأهمية نتائجه بالغة الأثر سواء على مستوى توحيد العمل أو تحسين ظروف الأداء الإداري والقضائي، أو تنمية الجهاز وتخليقه.

وفي هذا الوقت بالذات، لا يمكن للمفتشية العامة أن تقوم بهذا الدور الطلائعي تحت الإشراف المباشر للمجلس الأعلى للسلطة القضائية إلا إذا تدعمت بأطر قضائية عالية التكوين، وذات تجربة كبيرة في المجالين الإداري والقضائي والإجرائي مدعمة بإرادة قوية لتفعيل عملها، فضلا عن مراجعة لأسلوب أدائها، فالتفتيش العام قد يحقق أفضل النتائج إذا حددت أهدافه ونظمت مخططاته ونفذت مقترحاته. ومن تم يساهم بفعالية في التحديث والتأهيل والتوحيد، لا أن يكتفي بالبحث عن النقائص والعيوب. والتفتيش الخاص رهين بما يسفر عنه البحث من نتائج وما يتطلب في القائم به من حنكة وتجربة تطبيقا للمادة 13 من الظهير الشريف رقم 1.74.338 المؤرخ في 15 يوليوز 1974 المتعلق بالتنظيم القضائي.

إن كبح الانتقادات الموجه لبعض أعمال التفتيش- في مرحلة سابقة- والادعاء بعدم فعاليته في تحسين أسلوب الأداء بالمحاكم يستوجبان تشخيص الظاهرة واستغلال تقارير التفتيش؛ ومن ثم فإن شعور المسؤول بالقلق أو الضجر لايخدم المصلحة القضائية، كما أن واجب التفقد والتفتيش التسلسلي الذي أنيط بمسؤولي محاكم الاستئناف وفق ما ينص عليه الظهير المذكور يهدف بالأساس التفقد والمحاسبة والمراقبة وتحسيس المسؤول بجسامة المسؤولية ومدى القدرة على تحملها، بحكم ما تتميز به الوظيفة القانونية من ضمانات، وهذا يقتضي من جهة أولى ان يتم الاستجابة ولو جزئيا للمقترحات التي أسفرت عنها نتائج التفتيش على ضوء المذكرات التي ترفعها المفتشية العامة إلى المديريات الخاصة بالتجهيز أو الموارد البشرية أو كتابة المجلس الأعلى لسد الخصاص بالمحاكم حتى يشعر المسؤولون أن تقاريرهم ذات جدوى؛ ويتم استغلالها بشكل إيجابي. ومن جهة ثانية ينبغي أن تحدد النصوص القانونية مجال الإشراف والرقابة حتى لاينقلب التفتيش إلى وعيد أو وسيلة لإعطاء التعليمات والقبول بتنفيذها، مما يعني أن يكون للمفتشية العامة نظام أساسي لهيئتها يحدد مجال تدخلها بدقة ، وتنظيم هيكلي لمصالحها تراعى فيه مقتضيات خاصة لتفقد عمل رجال القضاء، وأخرى لتفتيش كتابات الضبط وصناديق المحاكم على أسس حديثة. وفق المشروع المعد لذلك تنفيذا للتعليمات الملكية الموجهة للحكومة في خطاب 11 نونبر 1993 أو غيره من المشاريع القانونية التي يمكن اعتمادها في إطار فصل السلط وما أفرزه الدستور الجديد من صلاحيات أوكلها للمجلس الأعلى للسلطة القضائية.

صحيح، أن التفتيش تأثر باتساع الخريطة القضائية التي عرفت سنة بعد أخرى امتدادا نتيجة إحداث محاكم جديدة إما بسبب ارتفاع معدل القضايا المسجلة تارة، أو لاعتبارات سياسية محضة تارة أخرى، دون أن يواكبها زيادة

مناسبة في عدد القضاة أو الموظفين علاوة على الإقدام السريع على إنشاء محاكم متخصصة من قبيل المحاكم التجارية أو أقسام الأسرة أو

أقسام الجرائم المالية مما يقتضي اعتماد خريطة قضائية تنسجم مع الجهوية الموسعة المنتظرة. ودراسة الجدوى على الصعيد المركزي وتقدير الوسائل البشرية والمادية المتاحة، وتحليل للأبعاد والفعالية.

وإذا كان الاقتناع سائدا بضرورة إعادة النظر في طريقتي الولوج إلى القضاء وتكوين الملحقين القضائيين وفي إسناد المسؤوليات بالمحاكم، وتحديد معايير دقيقة ومقاييس موضوعية في الاختيار. فإن مكانة التفتيش التسلسلي الذي يقوم به الرؤساء الأولون والوكلاء العامون للملك هام وبارز في هذا المجال الأخير، ودوره الموضوعي فاعل في إعداد الأجيال من القضاة لهذه المهام وتقديم المقترحات المفيدة لتولي مناصب الإدارة القضائية على ضوء الزيارات التفقدية ، أو المشاركة في تتبع الندوات واللقاءات العلمية، واكتشاف المواهب الخلاقة.

الفقرة الثالثة :

فصل الإدارة القضائية عن العمل القضائي

وإذا كان مبدأ استقلال القضاء من المبادئ السامية التي كرسها الدستور الجديد فإن الأمل معقود على المجلس الأعلى للقضاء الذي سيحل محله المجلس الأعلى للسلطة القضائية في صيانة وضمان وتقوية المبدأ الدستوري في ظل القانون التنظيمي للنظام الأساسي للقضاة، ذلك أن توفير عدالة فعالة وسريعة تستجيب لثقة المتقاضين وتضمن حماية حقوق الأفراد والحريات في ظل النظام العام ومقومات الدولة، تتطلب في البداية فصل الإدارة القضائية عن العمل القضائي، وأن تتوفر لهذه الإدارة الوسائل والإمكانيات.

إذا كيف يمكن للإدارة القضائية أن تحقق الأهداف المطلوبة، وأن تسعى لتحقيق توازن بين ماهو موكول للمسؤول القضائي للبت في القضايا في مجال القضاء الاستعجالي وغيره من الأعمال القضائية، وبين تراكمات العمل الإداري اليومي المسند إليه من جهة وممارسة العمل في مجالي التأطير والمراقبة بكل اطمئنان وحياد في كنف الإكراهات والضغوط من جهة ثانية، والحال أن هيمنة المفتشية العامة كانت في الماضي وازنة، وسلطة الإدارة المركزية فاعلة، ودور جمعيات مساعدي القضاء بما فيها الإعلام مؤثرة وطلبات المتقاضين ملحة.

لذا، نقترح إحداث مؤسسة الكتابة العامة تقوم مقام المندوبيات الفرعية بكل محكمة من محاكم الاستئناف تسهر على تدبير الشؤون الإدارية والمالية والتحديث والصيانة والنقل

وغيرها من الأمور اللوجيستيكية وذلك تحت الإشراف المباشر للرئيس الأول باعتباره الآمر بالصرف حتى نضمن مبدأ اللاتمركز ونحقق عدم هيمنة السلطة التنفيذية.

لكن المؤكد، أن تفاقم المشاكل، وانعدام الحوافز، وضآلة الوسائل، وقلة الإمكانيات المتاحة، وإبعاد المسؤولين القضائيين من مهام الآمرين بالصرف، وتعويضهم بالمندوبين الإداريين على مستوى محاكم الاستئناف، كلها عوامل مع غيرها ساهمت في إضعاف دور المسؤولين بالمحاكم مما دفع البعض إلى المطالبة بإعفائه من هذه المهام، ورفض البعض لتحمل المسؤولية بعلة أن الإدارة القضائية فن قائم بذاته لا يتطلب معيار الكفاءة القانونية وحده وإنما يتوقف على معايير أخرى من قبيل التدبير والتنظيم والتخطيط والجرأة على التنفيذ.

وغير خاف، أن المحيط الانتخابي الذي اقترن بعضوية مؤسسة المجلس الأعلى للقضاء – في السابق – أسفر عن تكتلات وصراعات داخل الهيئة القضائية، كما ترك رواسبه السيئة الدفينة في الوسط القضائي، وتجلت نتائجه السلبية في الترقيات والانتقالات وفي المحاباة وفي التعامل مع مهنة القضاء كوظيفة وليست كرسالة وسلطة. كل ذلك وغيره من العوامل زعزعت الثقة لدى البعض في قدرة القضاء على أداء رسالته والحفاظ على قيمه المثلى وتحديث أساليبه.

إن طريقة انتقاء واختيار المسؤولين عن المحاكم هو بداية حل المعضلة، وأن البحث عمن سيعاهدون الله على أداء الرسالة بكل أمانة وإخلاص في جو من الثقة والاستقلالية ليس بالأمر الصعب إذا توفرت الإرادة. وهنا تبرز مكانة الأعضاء الدائمين والمعينين في مؤسسة المجلس الأعلى للسلطة القضائية ودورهم في الاختيار والاستشارة والاقتراح، بحكم مناصبهم السامية وابتعادهم عن الصراع الانتخابي ليقينهم بأن دور المسؤول القضائي في تأطير القضاة وخلق ثقافة قانونية في المحيط القضائي هام جدا، كما أن إشرافه على تتبع الأعمال القضائية وحرصه على اكتشاف السلبيات في المهد وتحسيس من قام بها على ضرورة اجتنابها، ومراقبة الإجراءات، وكيفية تصريفها، من أوجب واجباته مادام الهدف الأسمى هو تحقيق عدالة فعالة.

لذلك فإن معايير إسناد مسؤولية الإدارة القضائية في المحاكم تتطلب مواصفات خاصة يسند أمر الإعداد الأولي لتقديم المقترحات بشأنها إلى لجنة مصغرة يرأسها – من جهة – الرئيس الأول لمحكمة النقض بحكم إشرافه على المسؤولين القضائيين لمحاكم الاستئناف ومراقبة أعمالهم من خلال الزيارات التفقدية التي من المفروض أن يقوم بها وما يطلع عليه من تقارير خاصة بالتفتيش التسلسلي، وعضوية الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض الذي

أسندت إليه مراقبة أعمال الوكلاء العامين بمختلف المحاكم وتقييم مردوديتهم ونشاطهم. وعضوية رئيس الغرفة المدنية الأولى بحكم ما يفترض فيه من اطلاع واسع ومعرفة كافية بجودة الأحكام والقرارات الاستئنافية المطعون فيها بالنقض علاوة على عضوين معينين وحضور أمين سر كتابة المجلس الأعلى للسلطة القضائية الذي يتوفر على كل المعطيات والبيانات المتعلقة بملفات القضاة ومسارهم المهني.

ومادام الحديث مركزا حول فصل الإدارة القضائية عن العمل القضائي، فمن البديهي، أن يخلق المسؤول أواصر من الحوار والانفتاح والتواصل مع محيطه الوطني والخارجي ولاسيما مع مساعدي القضاء، من محامين ومفوضين قضائيين وعدول وخبراء وغيرهم، لأن من شأن ذلك أن يساهم ولاشك في إيجاد الحلول لأهم المعضلات والعقبات التي تعوق سير المؤسسات القضائية ، مثل ظاهرة تراكم الملفات وبطء الإنجاز وصعوبة ظروف العمل التي يمكن تجاوزها على مراحل إذا تضافرت الجهود وتوفر الدعم المعنوي للتحسيس بأهمية المرحلة ودقتها وساهم الجميع بالدراسات الإستراتيجية وتطبيق مخططاتها.

وفي هذا الصدد، فإن دعم اللامركزية سيؤدي لا محالة إلى الاستغلال الجيد للإمكانيات، والشعور بالمسؤولية. كما أن الاعتقاد الأفضل يكمن في إصلاح التنظيم القضائي الحالي وذلك بتقليص عدد المحاكم الاستئنافية وحصرها في إطار الجهات، والبحث عن حلول بديلة للتخفيف على المحاكم والتوعية بأهمية التحكيم أو الوساطة التوافقية أو المجلس العائلي أو مسطرة الصلح التي تباشر إما من طرف النيابة العامة أو مفتشية الشغل أو غيرها من المؤسسات مما قد يساعد نسبيا على تخفيف تراكم الملفات بالمحاكم، كما أن إعادة النظر في الاختصاص، والتقليص من حالات الطعون ودرجاته في بعض الحالات، وخلق سياسة جنائية منسجمة مع مبادئ حقوق الإنسان وضمان المحاكمة العادلة وتوفير الضمانات القانونية، وذلك بتنبيه النيابة العامة إلى تفادي فتح متابعات غير معززة بأدلة، أو اللجوء إلى طرق الطعن غير المبررة، وتعزيز جهازها بأطر جيدة، وإعادة تكوين بعضهم في معاهد متخصصة في مجال محاربة الجريمة وطرق مكافحتها ، بالإضافة إلى فتح حوار جاد ومباشر بين مسؤولي المحاكم وممثلي الإدارة المركزية في إطار تعزيز الاستقلالية في اتخاذ القرارات، ولكن أيضا لإيجاد حلول سريعة للمعضلات التي تتطلب علاجا مركزيا.

الفقرة الرابعة :
مؤسسة المجلس الأعلى للسلطة القضائية

إذا كان هناك مجال واسع للحديث عن مؤسسة دستورية عريقة في المبادئ، متجردة في توفير الضمانات لرجال القضاء، حامية للحقوق والواجبات، غايتها نبيلة، وخصوصياتها مستوحاة من فكر خلاق وتقاليد راسخة فهي مؤسسة المجلس الأعلى للقضاء أو ما أطلق عليها في الدستور الجديد بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية، وإذا كان المقام لا يسمح بالحديث عما سمي «بانزلاقات» أو ما وجه لبعض المنتخبين من رجال القضاء فيها من نعوت في فترات الحملة الانتخابية وبعدها. فإن مؤسسة عتيدة تنبثق من نظام دستوري بديع، لا يجمل بها أن تتيه في بحر من الصراعات والضغائن في وقت كان القضاة يتطلعون بأن تكون مجسدة لروح العدالة ومنصفة لهم.

إن ترسيخ تقاليد وقواعد سلوك، وأعراف، ووضع مقاييس قارة شبيهة بنظام داخلي للمؤسسة متعارف عليها في الأوساط القضائية أصبح حاليا من الضمانات الأساسية لتوفير الشعور بالطمأنينة.

وفي هذا المسعى تساءلت مرارا ما هي أفضل وسيلة لتقييم القاضي سنويا؟ هل هي بطاقة تنقيطية ؟ أم ملفه السري وما يخزنه من شكايات كيدية أو محتملة أو حقيقية ؟ أم هي تقارير لا يعرف مضمونها إلا من حررها ؟ أو نظريات المسؤولين ؟

أبدا، أعتقد أن ما يسمى ببطاقة التنقيط تتعارض وكرامة القاضي واستقلالية سلطته. بل إن التجربة أعطت انطباعا وتصورا غير كافيين للتقييم لما تتضمنه بطاقة القاضي من تقديرات عامة سواء من حيث سلوكه وضميره وعلاقاته وتكوينه، قد لا تفي بالمطلوب لتقييمه وإنصافه. كما أن حفظ هذه المعلومات في جذاذات ورقية لدى كتابة هذه المؤسسة الدستورية بطرق تقليدية أصبح متجاوزا، لذا فإن الضرورة تدعو إلى إعادة تنظيم هذه المؤسسة بشكل حديث ومتطور واستغلال الطرق الحديثة في المعلوميات واستخدام الرموز السرية في حفظ البيانات وضمان سريتها. كما أقترح كبديل أن يرفع كل قاض تقريرا سنويا يضمن فيه حصيلة إنتاجه السنوي ونوعية القضايا التي يعالجها، وطموحاته حول تحسين ظروف عمله ومجموعة أفكاره حول تبسيط الإجراءات والنصوص القانونية الواجب تغييرها في مجال اختصاصه وحصيلة أبحاثه ومساهماته في الملتقيات العلمية، على أن يخصص في خاتمة التقرير خلاصات للمسؤول المباشر لإبداء وجهة نظره ومقترحاته.

ويبدو أن الوضعية الراهنة للعدل تتطلب خلق أواصر من الشفافية والانسجام، ولن يتأت ذلك إلا إذا وجهت نتائج الأبحاث والتفتيشات للقضاة المعنيين بها لتأكيدها أو الرد عليها قبل فتح المتابعات التأديبية في حقهم، كما ينبغي أن يطلع القاضي على جميع الشكايات والوشايات التي ترد ضده كيفما كانت قيمتها، لأن الشفافية تؤدي إلى المصداقية والنزاهة، وأن ما يسمى بالملف السري باستثناء ما يتعلق بالتصريح بالممتلكات ينبغي حذفه من التداول القضائي.

وأعتقد جازما أن منطلق الإصلاحات ذات الأولوية ودعم الجهود المبذولة لرد الاعتبار للعدالة، يتوقفان على تحقيق المصداقية وعقلنة التسيير والتجرد والشفافية والتنظيم حتى تتم إعادة الثقة في جهازنا القضائي.

وعلى الرغم مما قيل حول القضاء فإنه يحتاج فقط إلى الترميم والتحديث والتكوين المستمر خاصة وأن قاطرة الإصلاح قد أتت أكلها من محكمة النقض كأعلى مؤسسة في الهرم القضائي، ولاتحتاج سوى أن تقتبس محاكم الموضوع هذه التجربة وتعميمها.

والحقيقة أن خطة التأهيل التي شرع المجلس الأعلى (محكمة النقض) في تنفيذها منذ الذكرى الأربعين لتأسيسه قد حققت أهدافها المرسومة، وتمكن من تصفية كل القضايا القديمة، والتعجيل بالبت في القضايا لدرجة أن بعض الغرف تبت في القضايا المسجلة لديها في السنة الحالية نفسها، وذلك بفضل تضافر الجهود، وتعميم العمل بالوسائل الحديثة، والتفاني في جودة القرارات ومعالجة الملفات والبت فيها موضوعيا بنسبة تفوق 95 % في القضايا المدنية والتجارية والإدارية والاجتماعية والشرعية. وهو ما دعا جلالة الملك محمد السادس نصره الله إلى أن يغتنم مناسبة الاحتفاء بالذكرى الخمسين ويقول في رسالته «ونغتنم هذه المناسبة لنجدد الإعراب عما نكنه لأسرة العدالة الأثيرة لدى جلالتنا، وللقضاء رفيعي الدرجة ولصفوتهم بالمجلس الأعلى من مختلف الأجيال التي تعاقبت على حمل هذه الأمانة من تقدير واعتبار «.

وغير خاف، أن محكمة النقض بحكم صلاحياتها في مراقبة تطبيق القانون وتوحيد العمل القضائي استطاعت أن تلعب دورا هاما في هذه المحطات التاريخية، وإن اختلف تأثيرها وانعكاساتها على محاكم الموضوع تبعا للظروف والإمكانيات البشرية والمادية المتاحة لها، ومدى استجابتها للتطور والحداثة التي واكبت برامجها وأهدافها.

الفقرة الخامسة :

المعهد العالي للقضاء

وإذا كان القضاء المغربي في وضعية دقيقة وحرجة تتقاذفه الآراء بين النقد واليأس والرضا، فإن مرد ذلك إلى عوامل متداخلة منها ماهو مرتبط بالجانب التشريعي والتنظيمي والهيكلي ، ومنها ما له علاقة بالسلوك الشخصي والتكوين وواقع المهنة .

ذلك أن دور القاضي من الناحية الاقتصادية والاجتماعية جد هام بحكم مكانته المتميزة في الأوساط الاجتماعية وما يفرضه منصبه من وقار واحترام من جهة، وما ينبغي أن تتوفر في شخصيته من قيم ومؤهلات علمية من جهة ثانية.

وإذا كان منطلق تكوين قاضي الغد هو المعهد الوطني للدراسات القضائية، فإننا نتساءل وبكل موضوعية، ماذا هيأنا للملحق القضائي الذي يقضي زهاء سنتين من حياته بهذه المؤسسة ؟ هل توجد إقامات مريحة وملاعب رياضية ؟ هل يتوفر المعهد على بناية محترمة مجهزة بأحدث الوسائل العصرية ؟ ماهي معايير اختيار هيئة التكوين العلمي واللغوي والرياضي ؟ هل توجد مختبرات علمية ؟ هل نحقق للملحقين حلقات تكوينية خارج الوطن ؟ ولماذا يظل قطاع العدل حبيس المتخصصين في الدراسات القانونية أو الشريعة ؟ في حين أن المعاهد المتخصصة في التسيير الإداري والتجارة والمقاولات والهندسة أو الإحصاء أو التعمير وغير ذلك من التخصصات يمكن أن تغني القطاع بتجارب وخبرات ما أحوجه إليها.

لا أريد الحديث عن مباراة الولوج إلى المعهد الوطني للدراسات القضائية، ولا على آثار توقفها لسنوات خلت، في فترات سابقة، وانعكاسات ولوج أفواج متتالية جديدة وبأعداد كبيرة لا تتحملها بناية المعهد وطاقم الجهاز الإداري والمكونين على السواء.

لكن إذا كانت فترات التكوين كافية لتقييم مؤهلات وسلوك الملحق القضائي، فإن ترسيمه بالسلك القضائي أو تمديد فترة تدريبه أو وضع حد لمهامه لا ينبغي التساهل أو المحاباة فيها، وهي مسؤولية جسيمة يتحمل معظمها ولا شك مديرية التكوين بالمعهد العالي للقضاء من خلال التتبع والتكوين والتقييم.

إن طرق التكوين الحديثة تتطلب مهارة في المكون أولا، وفي وسيلة التبليغ والإقناع وفي منهجية التواصل فضلا عن المهارة والمعرفة ، لذلك أقترح تقليص مدة التدريب بالمعهد المذكور إلى سنة ، والرجوع إليه بعد قضاء سنتين من العمل الفعلي بالمحاكم من أجل إعادة التكوين والتخصص باعتباره أحسن سبيل للنهوض بميدان العدل.

هذه مجرد أفكار أولية تضمنها المبحث الأول المتعلق بالبرنامج الاستعجالي لتأهيل العدالة نابعة من صميم غيرتنا على واقع عدالتنا التي نرجو مخلصين أن تتبوأ مكانتها العالية ودرجتها الرفيعة.

المطلب الثاني :
تأهيل العدالة على المدى القريب والمتوسط

ينبغي معالجة هذا الموضوع من جوانب متعددة، منها ماهو مرتبط بالمجال الدستوري وآخر بالمجال التشريعي.

الفقرة الأولى :
من الجانب الدستوري

1 - فيما يتعلق بفصل السلط

يبدو أن الجميع بات مقتنعا بأهمية التعديل الدستوري الهام المتعلق بالقضاء، وهي خطوة جريئة في درب البناء الديمقراطي المنشود أتاحت لبلادنا فرصة نحو السمو بتأهيل العدالة وتقوية استقلالها والتنصيص عليها كسلطة وليس كوظيفة، إنها رسالة سامية مقدسة نجد سندها في الرغبة الملكية السامية الصريحة وفي المبادئ الأساسية الدولية وتوصيات هيئة الإنصاف والمصالحة وجمعية هيئات المحامين ورغبة المجتمع المدني.

لذلك فإن تنصيص التعديل الدستوري على - السلطة القضائية - بدل القضاء. تعزيزا لمبدأ فصل السلط، مناسبة جديدة على تكريس مبدأ : «السلطة القضائية مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية» .

ويبدو أن التأكيد على التزام المملكة بضمان هذا الاستقلال وفق ما هو متعارف عليه في المواثيق الدولية كاف، وسيعطي الانطباع العام على مدى التحول الحقوقي والدستوري للمملكة المغربية والإرادة نحو تعزيز مكانة العاملين في السلك القضائي من جهة وضمان سير إجراءات المحاكمة العادلة من جهة أخرى.

إن تشخيص الوضعية هو بداية الحلول لانطلاقة فعلية، ذلك أن تقرير الخمسينية لم يشر إلى واقع العدالة إلا في فقرات محدودة جدًا ولم يساهم في النقاش العام فيها على مدار الخمسين سنة من التنمية البشرية بالمغرب، كما لم يعتن بحصر منجزاتها ولا بذكر استشراف المستقبل

في أفق 2025 كما فعل في جميع الميادين الأخرى كالتعليم والصحة والتجهيز والفلاحة والطاقة...إلخ. ودون توضيح للأسباب أو حصر للاختلالات 1 فضلا عن ذلك فإن بعض وسائل الإعلام بدورها ساهمت في إعطاء صورة قاتمة عن واقع العدالة بالمغرب، وكأن القضاء وحده المسؤول عن هذه الوضعية مع أن جهاز العدالة متعددة الروافد(كتاب الضبط – ضباط الشرطة القضائية– محامون– خبراء– مفوضون قضائيون– عدول– موثقون....) فضلا عن أن تشريعاتنا غير المحينة وقصورها بسبب التوافقات السياسية داخل قبة البرلمان والمؤسسات التي تولدت عنها راكمت بدورها أوضاعا سلبية ذات تأثير كبير.

ويكفي أن نعطي بعض الخلاصات للدلالة على أسباب وهن العدالة وعللها؛ فالتمركز الإداري جلي على مختلف المستويات، وهيكلة كتابة الضبط تعاني من الضعف، وعدد القضايا الرائجة أمام المحاكم في ارتفاع مضطرد أي بما يفوق ثلاثة ملايين ونصف قضية في سنة 2010، بما فيها 20% من الأحكام غير منفذة، وعدد الوحدات القضائية تعاني من التضخم (110 محكمة موضوع و 180 مركز للقضاة المقيمين نصفها غير مشغل) كما أن التوزيع غير متناسب في أعداد القضاة والموظفين (3792 قاض، 14588 موظف) والخصاص كبير في عددهم، أما ضعف بنايات المحاكم وفي الأجهزة المعلوماتية والشبكة الكهربائية فهو أمر مشهود، ناهيك عن هزالة ميزانية وزارة العدل والحريات (1.07 % من الميزانية العامة للدولة سنة 2010) في حين يعرف أعداد منتسبي المهن القضائية تزايدا كبيرا مما ينعكس بصفة سلبية عن تنظيمها (9734 محام + 3030 عدول+ 2950 خبير+ 986 موثق+ 1257 مفوض قضائي +763 ناسخ + 323 ترجمان).

وعلى الرغم من ذلك، فإن رد الاعتبار للعدالة يقتضي أولا أن نعترف وأن نعرف بهذه الأوضاع وأن نقر بالمقابل بالمجهودات الكبيرة التي بذلت في مسارنا القضائي منذ الاستقلال إلى الآن، وأن نؤكد أن خمسة عقود ونصف من حياة أمة منذ الاستقلال إلى الآن لا تشكل حقبة أطول لبناء قضاء عصري متطور ومواكب للمستجدات ومساير لأعته المؤسسات العريقة في التأصيل القضائي.

إن واقع العدالة يحتاج إلى حوار وطني بناء، وإلى بعض المستلزمات التشريعية والتنظيمية والمؤسساتية لزرع روح الثقة لدى المتقاضين في قضائهم وفي المهن ذات الصلة، عبر مجموعة من الإصلاحات يمكن إجمال بعضها فيما يلي:

1– 3 فقرات فقط وردت في الصفحتين 84 و 85 تتعلق بالقضاء من أصل 279 صفحة وبعض السطور عابرة في بعض الفقرات الأخرى

الفقرة الثانية :
على المستوى التشريعي

أولا : سن قانون تنظيمي للمجلس الأعلى للسلطة القضائية

لاستكمال المبادئ الدستورية المنصوص عليها في الفصول 56 و 57 ومن 107 إلى 128 المتعلقة بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية وخاصة استقلال القضاء والضمانات الممنوحة لهم وقواعد سير العدالة، نأمل سن قانون تنظيمي للمجلس المذكور في أقرب الآجال تحدد فيه قواعد مثلى تضمن حسن سير عمله ومنهجية تنظيمه ترتكز على معايير واضحة لتدبير الوضعية المهنية للقضاة ومسطرة اختيارهم وتكوينهم وتعيينهم وترقيتهم وتأديبهم وتقاعدهم. على أن تكون مبادؤه منسجمة مع أصالتنا العريقة منة جهة ومستوحاة من أنظمة متقدمة ومواثيق دولية من جهة ثانية حتى يشعر القضاة بالاستقرار والاطمئنان والأمان. وفي هذا الصدد نقترح مايلي:

تحديد بعض المفاهيم التي تشكل مستجدات دستورية، وعدد من الدعائم التي تندرج في الضمانات الممنوحة للقضاة ذات الصلة باستقلالهم وتعيينهم وترقيتهم وتقاعدهم وتأديبهم بنصوص واضحة المعاني والألفاظ.

التنصيص على مواصلة عمل المجلس الأعلى للسلطة القضائية بانتظام على مدار السنة على مستوى اللجن المتخصصة وأمانته، شريطة أن تحدد جلسات انعقاد دورتيه الرسميتين ومواعيدهما في وقت مضبوط حتى يكون جميع القضاة على بينة من ذلك، وكذا بالنسبة لباقي الدورات الممكن الإعلان عنها كلما دعت الضرورة إلى ذلك .

إبداء المجلس الأعلى للسلطة القضائية الرأي في كل مشاريع القوانين والقرارات التنظيمية التي تهم العدالة قبل عرضها على المجلس الحكومي.

التنصيص على وحدة الهيئة القضائية لتشمل قضاة الحكم والنيابة العامة والقضاة الملحقين بمختلف الإدارات والبعثات

تحديد دور الأعضاء لاسيما المنتخبين والمعينين، ومدة صلاحياتهم، وأسباب تجريدهم أو إعفائهم منها وإخضاع أعمالهم للتقييم والمحاسبة.

توفير بعض الضمانات القانونية لأعضاء النيابة العامة إسوة بقضاة الأحكام لحمايتهم من النقل والعزل خصوصا إذا مارسوا مهامهم وواجباتهم وفقا للقانون والتزموا بالتعليمات

الكتابية القانونية الصادرة عن السلطة التي يتبعون لها مع خضوعهم لرقابة الوكيل العام للملك لدى المجلس الأعلى.

سن شروط موضوعية في إسناد المسؤوليات بالمحاكم، وإخضاع المعينين لأول مرة في مجال تدبير الإدارة القضائية وجوبا للتكوين بالمعهد العالي للقضاء.

وضع جهاز التفتيش الخاص في المادة التأديبية تحت السلطة المباشرة للمجلس الأعلى للسلطة القضائية ، وفق ضوابط يراعى فيها كيفية اختيار المفتشين ومدى تكوينهم وتخصصهم وحصر حدود مجال تدخلهم وصلاحياتهم،

إلزامية بعث تقارير التفتيش التسلسلي العام المنصب سنويا على المحاكم الإبتدائية المنجزة من طرف الرؤساء الأولين لمحاكم الاستئناف أو الوكلاء العامين للملك لديها إلى المجلس الأعلى للسلطة القضائية حتى يتمكن جميع أعضائه من الاطلاع على أوضاع المحاكم بشمولية أكثر.

تفعيل دور كل من رئيس محكمة النقض والوكيل العام للملك لديها في الإشراف القضائي وحرصهما على حسن سير العمل بمحاكم الاستئناف عن طريق زيارات تفقدية سنوية.

التنصيص على حالة التنافي بين عضوية المجلس الأعلى للسلطة القضائية وممارسة المهام القضائية الفعلية في كافة المحاكم وذلك طيلة الولاية الانتخابية حتى يتفرغ القضاة المنتخبون للعمل في مقر المجلس المذكور.

إصدار التقارير والتوصيات حول وضعية القضاة ومنظومة العدالة بالتوافق، وإلا فبأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء المجلس الأعلى للسلطة القضائية.

التنصيص على إمكانية تفويض جلالة الملك لأحد أعضاء المجلس الأعلى للسلطة القضائية النيابة عنه في تسيير أعمال المجلس إذا عاق رئيسه المنتدب عائق حال دون ممارسته لمهامه.

سن طريقة شفافة ونزيهة لانتخاب ممثلي القضاة بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية، واعتماد شروط موضوعية ومعايير واضحة لضمان تمثيل مشرف ومسؤول علاوة على تشكيل هيئة عليا للإشراف على الانتخاب وعلى مسطرة الطعن في العملية الإنتخابية والجهة القضائية الموكول إليها الاختصاص للنظر في الطعن.

جعل أمانة أو كتابة المجلس الأعلى للسلطة القضائية، والمفتشية الخاصة بمجال التأديب بعد تعيين المسؤولين بهما من سامي القضاة بظهير شريف تحت إشراف الرئيس الأول لمحكمة

النقض بصفته الرئيس المنتدب من جهة ومراقبة المجلس المذكور وفق ما هو منصوص عليه في نظامه الداخلي من جهة ثانية.

إمكانية الطعن في المقررات الإدارية المتعلقة بالوضعية الفردية للقضاة أمام المحكمة الدستورية.

ثانيا : مراجعة النظام الأساسي للقضاة

لقد أشار تقرير الخمسينية إلى أن «إصلاح سنة 1974 قد أضر بالضمانات المخولة للمتقاضين ومس بالحق في محاكمة عادلة على المستوى الجنائي، كما أن نقص مستوى كفاءة بعض القضاة والمحامين وكتاب الضبط وتدني وضعيتهم المادية كان من أهم مواطن القصور التي أضرت باستقلالية القضاء» .

لذلك نتساءل، لماذا ظل تشريعنا المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة عقيما وغير محين ؟ هل يرجع ذلك إلى عدم الرغبة في تطويره ؟ أم إلى عدم فعالية أجهزة الودادية الحسنية للقضاة وعدم قدرتها على التأثير؟ أم إلى عدم رغبة بعض الفاعلين السياسيين الموكول إليهم صلاحية التشريع ؟

إن الإجابة عن هذه الأسئلة لم تعد ضرورية بعد الخطاب الملكي السامي لـ20 عشت 2009 وما تلاه من مبادرات ملكية واعدة توجت بمبادئ دستورية متقدمة تؤكد الإرادة القوية في نهج السبل التي ستسفر عنها توجهات السياسية القضائية المقبلة. لذلك نقترح بعض المبادئ التي يمكن لقانون النظام الأساسي للقضاة أن يعتمدها لتحقيق الاستقلالية وتجاوز الأزمة:

لتحصين استقلالية القضاء وعلى الخصوص في مجال إحالة القضاة إلى التقاعد، وانتدابهم وتوقيفهم عن العمل نتيجة ارتكاب مخالفات منسوبة إليهم وإحالتهم في إطار المتابعات التأديبية وإصدار عقوبات من الدرجة الأولى في حقهم ينبغي أن لا يتخذ أي مقرر بهذا الشأن إلا من طرف المجلس الأعلى للسلطة القضائية وحده .

إحداث لجنة مختلطة يرأسها الرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية وعضوية الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض وعضو منتخب وآخر معين يكون من مهامها اتخاذ القرارات الاستعجالية الخاصة بتعيين قضاة التحقيق وقضاة التوثيق والأحداث وقضاة التنفيذ وغيرها من القرارات التي تدعو إليها الحاجة الملحة لسد فراغ أو نقص في المحاكم.

إدخال تعديل على نظام ترقية القضاة تلقائيا وفق معايير موحدة للارتقاء في الدرجات والرتب مع خلق درجة تعلو الدرجة الاستثنائية من أجل التحفيز على العطاء والتشجيع على العمل.

تخصيص مكانة متميزة للسلطة القضائية في البرتوكول الخاص بالمناسبات الرسمية.

التنصيص على أهم المعايير المعتمدة في إسناد المسؤوليات بالمحاكم وبالأخص للعنصر النسائي من القاضيات المتميزات وإعادة النظر في التعويضات المخصصة لهذه المهام.

حصر سن معين لتقاعد القضاة وإلغاء نظام التمديد أو الاحتفاظ لعدم جدواها مع فتح مجال التعاقد مع بعض قدماء القضاة للإستفادة من خبراتهم وتجربتهم.

تشديد شروط مباراة الالتحاق بالسلك القضائي كالرفع من مستوى الشواهد الجامعية المطلوبة (الماستر + سنتان من العمل بإحدى المؤسسات).

التنصيص على مسطرة خاصة لتأديب بعض أعضاء المجلس الأعلى للسلطة القضائية.

اعتماد تخصص القضاة كمنهج في مسار عملهم القضائي.

حصر السلطة التي يتبع إليها أعضاء النيابة العامة وحدود علاقتهم بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية

تضييق مجال الانتداب بشكل واضح على أن تكون القرارات مبنية على أسباب سائغة ومقبولة مع قابليتها للطعن.

إدراج مبادئ مدونة السلوك والأخلاق القضائية ومفهوم واجب التحفظ ضمن القانون التنظيمي.

الفقرة الثالثة :
على المستوى التنظيمي

إن تجربة خمسة عقود وما صاحب آخر « إصلاح » أدخل على النظام القضائي سنة 1974 تؤكد لنا ، بدون احتمال أي اعتراض ، سلبية هذه التجربة ، مما يقتضي إهمال عناصرها الأساسية وإدخال تغييرات هامة وجريئة عليها، وأن لا تقتصر هذه التغييرات على تنقيح النظام القضائي الحالي ، كما يجب أن لا يكون هناك أي مجال للتخوف من الابتكار ومن إبراز كثير من الإبداع. فأين يكمن الحل يا ترى ؟ هل في تشكيل لجنة للتفكير مكلفة بإعادة صياغة المبادئ التي يرتكز عليها العدل وتطوير وسائله كتلك التي اقترحها الرئيس الفرنسي شيراك نتيجة للبطء والخلل اللذين مافتئت الصحافة الفرنسية تنسبهما للعدالة الفرنسية ؟

أعتقد جازما أن أحسن منهج قويم هو أن يتم إحداث لجنة وطنية للتفكير مشكلة من كفاءات علمية ومهنية رفيعة المستوى من القضاة والنقباء والجامعيين والبرلمانيين وممثلين عن الأمانة العامة للحكومة والديوان الملكي ووزارة العدل والمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان وديوان المظالم، وذلك من أجل تهييء مخططات ودراسات منسجمة مع اختيارات المملكة الشريفة في تنظيم عدالتها التواقة إلى تحقيق عدالة مؤهلة متمسكة بالأصالة والانفتاح على الحداثة، على أن تقوم في المرحلة الأولى لجنة قضائية من المجلس الأعلى بتهييء دراسات استكشافية عميقة على ضوء زياراتها التفقدية للمحاكم بإمكانها أن تغذي التفكير لدى أصحاب القرار من أجل اتخاذ تدابير استعجالية سريعة، وأن تعمل اللجنة الوطنية في مرحلة ثانية بعد اطلاعها على الدراسات الاستكشافية على إدراج مشروع سياسة عمومية عدلية واضحة مبنية على تخطيط فعال في نطاق الزمن غير قابلة للتغيير بحسب الظرفية وتعاقب المسؤولين. ثم تنكب في مرحلة أخرى على مراجعة التشريعات الوطنية ذات الصلة بتأهيل العدالة وأن تطلع على العديد من التشريعات المقارنة وإن اقتضى الأمر القيام بزيارات ميدانية لبعض الدول الصديقة والشقيقة، حتى تكون الأعمال شاملة وهادفة لخلق إطار نموذجي في الممارسة القضائية والقانونية في بلد نام كالمغرب ، بلد له خصوصياته في التركيبة السكانية وتنوع ثقافته وموروثه الحضاري والديني والتاريخي.

علاوة على ذلك ، فإن من شأن هذا النموذج المغربي أن يعتمد لدى بعض الدول العربية والإسلامية كنموذج يحتدى به.

ونتيجة لذلك يمكن من خلال هذا المشروع الهام الاستفادة من الدعم المالي المخصص من قبل المؤسسات الدولية والأجنبية المعنية بتطوير الأنظمة القضائية ، إضافة إلى الاعتمادات الوطنية التي سترصد لهذا الغرض.

ومما لا شك فيه أن التنظيم القضائي للمملكة عرف تضخما في عدد الوحدات القضائية وتنوعا على مستوى اتساع الخريطة القضائية وامتدادها نتيجة إنشاء محاكم أو أقسام متخصصة. أو إحداث محاكم جديدة نتيجة ارتفاع عدد القضايا المسجلة سنويا أو لاعتبارات أخرى مما يقتضي إعادة النظر في هذا التنظيم وفق استراتيجية هادفة ودراسة تعتمد الجهة والبعد الجغرافي والامتداد السكاني والنشاط الإقتصادي وغيره من المعايير البعيدة عن التأثيرات السياسية .

ولمعالجة هذه الظاهرة ينبغي القيام بما يلي:

إعادة النظر في الخريطة القضائية كي تكون منسجمة مع الجهوية الموسعة المنتظرة ودراسة الجدوى من بقاء محكمة أو إلغائها أو تعديل مجال تخصصها، وذلك على ضوء الإحصائيات

المسجلة وتقدير الوسائل البشرية والمادية المتاحة. وهكذا يمكن حصر عدد محاكم الاستئناف – باستثناء محاكم الاستئناف الإدارية – على مستوى الجهات فقط سيما و أن هيئات استئنافية أحدثت على مستوى المحاكم الإبتدائية.

العمل على توحيد المحاكم وتنظيمها في شكل غرف أو أقسام متخصصة كما هو عليه الحال في محكمة النقض حتى نتفادى أسباب البطء الناجم عن الدفع بعدم الاختصاص النوعي من جهة علاوة على توفير طاقات بشرية مؤهلة سواء من المسؤولين القضائيين أو من الموظفين والتقنيين، وفائض كبير في عدد من المباني واقتصاد النفقات المتعددة في الصيانة والنقل والمعدات والمطبوعات وغيرها.

فصل الإدارة القضائية عن العمل القضائي في ظل الحفاظ على وحدة المحكمة، وذلك بخلق منصب الكاتب العام على مستوى كل محكمة استئناف وقسم إداري تابع له بكل محكمة ابتدائية على أن تحل مؤسسة الكتابة العامة محل المديرية الفرعية في جميع مجالات عملها المتعلقة بتوفير حاجيات المحاكم، والتحديث، والصيانة، والإنارة، والنقل وحفظ المطبوعات وتوزيعها. ذلك أن تفاقم المشاكل بهذه المحاكم، وضآلة الوسائل المتاحة لسد الخصاص، وتداخل صلاحيات المديريات الفرعية ذات الارتباط الوثيق بالعديد من المديريات بوزارة العدل أدى إلى بطء في التدبير وغياب الحكامة وانعدام التواصل بسبب إبعاد المسؤولين القضائيين عن مهام الإشراف عن تدبير الصفقات وتهيئ الحاجيات بل عدم اعتبارهم كآمرين بالصرف وتعويضهم بالمديرين الفرعيين على مستوى محاكم الاستئناف الشيء الذي ساهم في إضعاف السلطة القضائية وجعلها تحت رحمة الإدارة المركزية أو ما يقوم مقامها. لذلك فإن حكامة تدبير المحاكم يقتضي أن يطلع المسؤول القضائي بكل دائرة استئنافية على الاعتمادات المخصصة بدائرته القضائية ويقترح البرامج المعتمدة في إطار من الأولويات المتوافق عليها حتى يشرف على تنفيذها وبالتالي إمكانية تطبيق مبدأ المسؤولية المرتبطة بالمحاسبة في ظل الحكامة المنشودة.

تحديد مجال اختصاصات الجمعيات العمومية السنوية للمحاكم الإبتدائية والاستئنافية واختصاصات مكتب محكمة النقض، ودور المسؤولين القضائيين في ترتيب الأولويات ومنهجية العمل وكيفية تحديثه وتطويره وتحديد عدد الغرف والأقسام وتوزيع القضايا على القضاة ومواقيت عقد الجلسات وحصر البرنامج السنوي على ضوء الإحصائيات المتاحة لاتخاذ التدابير والقرارات التي ينبغي اعتمادها خلال السنة.

إحداث نظام خاص بالتفتيش العام التسلسلي للمحاكم لما أبان عنه التفقد من فعالية و مردودية، وما أظهره من نتائج بالغة الأثر سواء على مستوى توحيد العمل القضائي أو تحسين ظروف الأداء الإداري والقضائي أو تنمية قدرات الجهاز وتخليقه.

خلق مصلحة بكل محكمة استئناف تعنى بالتواصل والانفتاح مع المحيط الوطني والخارجي سواء مع مساعدي القضاء أو الإعلام.

الفقرة الرابعة :
على المستوى المؤسساتي

أولا : مؤسسة المسؤول القضائي في إعادة التكوين ودوره في التأطير

لئن كان مجال التأطير القضائي يهدف إلى تقوية مهارات الصنعة القضائية لدى القاضي وصقلها بغية الرفع من الأداء القضائي وتقوية النجاعة القضائية. فإن السؤال الملح هو: ما هي حدود المسؤول القضائي في مجال التكوين؟ ألا يشكل أحيانا وسيلة للتأثير والتدخل في عمل القضاة عند مناقشة نقط قانونية معينة؟ إن مجال التأطير يقتصر على حرص المسؤول على ضمان التطبيق السليم للإجراءات المسطرية دون التدخل في مسار القضايا وتوجيه هيئات الحكم طالما أن توفير أدوات العمل تساعد على إنتاج جيد من خلال :

- تعميم مراجع الاجتهاد القضائي الوطني والأجنبي.
- نظيم لقاءات بالمحكمة تخصص لمناقشة الإشكالات العملية بغية توحيد العمل القضائي.
- تنظيم موائد مستديرة وندوات علمية.
- التجسيد الأمثل لاستقلال القضاء ذلك الاستقلال الذي لم يشرع للقاضي بل اعتمد لصالح المتقاضين الذين يتطلب البت في قضاياهم ووضعها بيد قضاء محايد متحلل من كل تأثير، قضاء يتمتع بالتكوين والكفاءة والاحترافية.
- وضع آليات لمواكبة وتتبع الإجراءات.

ثانيا : الإدارة المركزية ودعم اللامركزية

لقد أحدث القانون التنظيمي لوزارة العدل بموجب مرسوم 23 يونيو 1998 وأسندت بموجبه لوزير العدل صلاحيات واسعة من خلال إحداث مديريات مركزية تتوفر على

اختصاصات هامة في مجال المراقبة والتتبع لاسيما في مجال عمل النيابة العامة وممارسة المهن القانونية والقضائية . كما منحت للمفتشية العامة صلاحيات واسعة في التحري والتحقق والمراقبة وهي إدارة موضوعة شأنها شأن المعهد العالي للقضاء وكتابة المجلس الأعلى للقضاء تحت السلطة المباشرة لوزير العدل.

وأعتقد أن مرور عقد من الزمن، وما طرأ على المغرب من تغيرات شاملة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ...يقتضي مراجعة هذا التنظيم وفق منظور العهد الجديد في اتجاه تقوية السلطة القضائية وتقليص سلطات وزارة العدل واستشراف المستقبل بمنظور حداثي ثواق لفرض دولة القانون.

إن دعم اللامركزية سيؤدي لا محالة إلى الاستغلال الجيد للإمكانيات والشعور بالمسؤولية مع ما يترتب عن ذلك من حكامة وخلق لروح المنافسة وتخفيف الأعباء على الإدارات المركزية، كما يشجع المبادرات في إطار الجهة. وهو ما يدعو إلى المطالبة بإدخال تعديل جوهري على القانون التنظيمي للإدارة المركزية لوزارة العدل والتخفيف من سلطاتها تماشيا مع المفهوم الجديد للسلطة القضائية المستقلة. وفي هذا الصدد نقترح ما يلي:

- تفويض الإعتمادات الكافية لحسن سير المحاكم حسب دوائر الجهة الإستئنافية.
- تعيين كاتب عام بكل محكمة استئناف لتدبير وضعية الموظفين الإدارية، والتجهيز والميزانية المعتمدة بدل المدير الفرعي –كما تم بيانه سابقا–.
- جعل الرئيس الأول الآمر بالصرف والمشرف على حسن سير المحاكم.
- التوعية بأهمية الوسائل البديلة لفض المنازعات

إن البحث عن حلول بديلة لتخفيف الأعباء على المحاكم بات ضروريا وأن أهمية التحكيم أو الوساطة التوافقية أو تفعيل المجلس العائلي أو مسطرة الصلح التي تباشر من طرف النيابة العامة أو مفتشية الشغل أو غيرها من المؤسسات لم تعط نتائج مرجوة ولم تساعد ولو بشكل نسبي على تخفيف تراكم الملفات. كما أن إعادة النظر في الإختصاص والتقليص من حالات الطعون ودرجاته في بعض المجالات، وخلق سياسة جنائية منسجمة مع مبادئ حقوق الإنسان وضمان المحاكمة العادلة وتوفير الضمانات القانونية لثني النيابات العامة وتنبيهها إلى تفادي فتح متابعات غير معززة بأدلة معقولة أو اللجوء إلى طرق الطعن غير المبررة من شأنه أن يساعد في حل إشكال تراكم القضايا. إذا تم تعزيز جهازها بأطر قضائية إضافية تتوفر على قدر من الجرأة والمبادرة.

ثالثا : إصلاح مؤسسات المهن القضائية

إن النهوض بالمهن القضائية يقتضي مراجعة شاملة للنصوص القانونية ذات الصلة لاسيما تلك المتعلقة بمهنة المحاماة باعتبارها من أهم المهن الحرة المستقلة التي تساعد القضاء، وتساهم في تحقيق العدل.

لكن الملاحظ، أن المحاور والبرامج العامة لمخطط الإصلاح الشامل والعميق لمنظومة العدالة التي وضعته وزارة العدل والحريات على مدى 2012–2016 بشأن النهوض بالمهن القضائية لا يتضمن مراجعة بعض مواد القانون المنظم لمهنة المحاماة وإنما اقتصرت فقط على إعداد مشروع مرسوم لتطبيق المادة 6 من قانون المحاماة المتعلق بإحداث مؤسسة لتكوين المحامين بينما باقي مشاريع القوانين تتعلق بقانون التوثيق. مع أن ترسيخ تخليق الحياة العامة يقتضي وضع آليات جديدة لتفعيل تعاون هيئات المهن القضائية مع النيابة العامة حتى يسترجع المتقاضون ثقتهم في مساعدي العدالة.

لذلك نقترح إحداث قسم متخصص ومستقل بمقر النيابة العامة لدى محكمة الاستئناف يختص بمراقبة وتتبع حسن سير عمل جميع مساعدي القضاء بانتظام وذلك بتنسيق مع هيئاتهم، يلتزم برفع تقرير سنوي في الموضوع إلى المجلس الأعلى للسلطة القضائية.

هذه مجرد أفكار أولية نتطلع من خلالها إلى تقديم بعض المقترحات لتأهيل العدالة المغربية وفق مخطط مضبوط آملين أن تتبوأ منظومته مكانتها العالية ودرجتها الرفيعة .

جدلية الثابت والمتحول في دستور 2011 في ضوء قراءة السياق والركائز والأهداف

الدكتور محمد الغالي
أستاذ العلوم السياسية والحكامة المجالية
بجامعة القاضي عياض بمراكش

يقف المتتبع لمسلسل الاصلاح السياسي والدستوري في النظام المغربي، على طرح أسئلة تتعلق أساسا بالثابت والمتحول في مضمون الاصلاحات. فهل الاصلاح يصل الى مستوى اختراق بنية ثنائية السلطة/الحرية اي علاقة الحاكم بالمحكوم؟؛ أم أنه لا يعدو أن يكون اصلاحا يبقى في بعض المستويات التقنية المتعلقة بالسلطة في مستوياتها الوظيفية؟

أولا : دستور 2011 من نظرية الاقرار والضمان الى نظرية التمكين الحقوقي:

لوحظ بأن القيمة المضافة في دستور 2011 كمنت في الطريقة أو المنهجية التي تم بها وضعه حيث لأول مرة في تاريخ الدستورانية المغربية يتم الاعتماد على لجنة استشارية موسعة تشرف على صياغة الدستور والتي بدورها اعتمدت مقاربة تشاركية واسعة في مسلسل الإعداد. فالتشاور لم يقتصر فقط على الأحزاب السياسية الرئيسية وإنما على مختلفها، وكذا اشراك مختلف الهيئات والمنظمات المدنية والشخصيات. فالدساتير المتعاقبة التي أشرف على وضع تصورها السياسي، الملك الحسن الثاني منذ أول دستور سنة 1962 والدساتير المراجعة الموالية، 1970؛ 1972؛ 1992؛ 1996 تميزت بالتوجيه التحكمي من ناحية الموضوع، الذي جسدته منطق الملكية التي تسود وتحكم.

لم يشكل دستور 2011 قطيعة مطلقة مع الدساتير السابقة، وعليه شكل تحولا في سياق استمرارية الدولة المغربية، لكن في المقابل شكل طفرة نوعية في تاريخ الدستورانية المغربية، اذ ارتقى بمسألة حقوق المواطنين من الجيل الأول وهو جيل الاعلان أو الإقرار الذي كان هاجسه هو التنظيم المؤسساتي للحقوق من خلال توضيحها بالإعلان عنها الى الجيل الثاني في البناء الدستوري الذي حاول سد النقائص المترتبة عن الجيل الأول بوضع الضمانات الأساسية لحماية الحقوق من الشطط والتجاوزات الى المشروع الحالي التي وضعت أسس دستور ينبني على فكرة التمكين الحقوقي والسياسي للمواطنين والمواطنات. فالعبرة كل

العبرة في تمكن المواطنين من حقوقهم وتمتعهم بها، أولى من اقرارها فقط بالاعلان عنها أو وضع ضمانات لا يقوى المواطن على استعمالها. تمثل التجسيد الفعلي لهذه المنهجية في الحديث لأول مرة عن مفهوم الهوية الوطنية في الديباجة والتركيز على مكوناتها المتعددة، العربية والإسلام والأمازيغية، والصحراوية الحسانية والأندلسية والعبرية والمتوسطية، كما أنه تم إفراد باب خاص بالحقوق الأساسية، ولم يكتف مشروع الدستور في الحديث عن الحقوق ومسألة إقرارها وإنما في استعراض مجموعة من الآليات والوسائل الكفيلة بتمكين المواطنين من ممارسة هذه الحقوق[1]، وعليه من خلال المقتضيات الجديدة تم الانتقال من مرحلة الاكتفاء بالإعلان عن الحقوق أي تجاوز مرحلة الإقرار في الدساتير الى مرحل التمكين بصفتها مرحلة تؤرخ لجيل ثالث وهو جيل التمكين، فمسألة دسترة الأمازيغية تبقى خطوة جد متقدمة في اتجاه إقرار الحقوق الثقافية لشريحة واسعة من مكونات الشعب المغربي، اعتمدت المقتضيات الجديدة على اتخاذ ما يلزم من الاجراءات التمييزية ضمانا لمبدأ العدالة وتكافؤ الفرص (الفصول 33، 34، 35 من دستور 2011)[2] وطرح مختلف الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وغيرها بناء على قواعد العدالة والانصاف، التي تربط المسؤولية بالمحاسبة..

ثانيا : الثابت والمتحول في ميزان القوة بين الملك، الحكومة والبرلمان:

شكل الفصل 19 من دستور 1996 نظرية في الحكم، كرست الملك فاعلا رئيسيا في معادلة السلطة في المغرب وبالنظر إلى الأحداث والتطورات التي عرفتها منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حول إعادة بناء العلاقة بين السلطة/الحرية، بين الحاكمين والمحكومين بناء على نظام قيم معاصر يتمثل في مبادئ الفعالية والنجاعة والمساءلة والمحاسبة، طرح سؤال مدى صلاحية الفصل 19 في الإجابة عن الحاجيات والانتظارات الملحة للمواطنات والمواطنين في شؤون حياتهم؟.

1- يراجع في هذا السياق الباب الثاني عشر من دستور 2011 المتعلق بالحكامة الجيدة.

2- جاء في الفصل 33 مايلي : «على السلطات العمومية اتخاذ التدابير الملائمة لتحقيق ما يلي:
- توسيع وتعميم مشاركة الشباب في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد؛
- مساعدة الشباب على الاندماج في الحياة النشيطة والجمعوية، وتقديم المساعدة لأولئك الذين تعترضهم صعوبة في التكيف المدرسي أو الاجتماعي أو المهني؛
- تيسير ولوج الشباب للثقافة والعلم والتكنولوجيا، والفن والرياضة والأنشطة الترفيهية، مع توفير الظروف المواتية لتفتق طاقاتهم الخلاقة والإبداعية في كل هذه المجالات.

يُحدث مجلس استشاري للشباب والعمل الجمعوي، من أجل تحقيق هذه الأهداف.»
- ينص الفصل 34 على أنه «تقوم السلطات العمومية بوضع وتفعيل سياسات موجهة إلى الأشخاص والفئات من ذوي الاحتياجات الخاصة. ولهذا الغرض، تسهر خصوصا على ما يلي:
- معالجة الأوضاع الهشة لفئات من النساء والأمهات، وللأطفال والأشخاص المسنين والوقاية منها؛
- إعادة تأهيل الأشخاص الذين يعانون من إعاقة جسدية، أو حسية حركية، أو عقلية، وإدماجهم في الحياة الاجتماعية والمدنية، وتيسير تمتعهم بالحقوق والحريات المعترف بها للجميع.»

يفتح سؤال الصلاحية على وضعيتين أساسيين: هل الأمر كان يقضي مراجعة هذا الفصل من حيث المفاهيم التي يحملها؟، وهنا تثار مطالب الجهات التي تنادي باستغلال الفرصة من أجل إعطاء الفصل 19 بعدا مدنيا يسمح لإرادة الأفراد بأن تلعب دورا تقريريا، وممارسة سياسية مجردة من كل طابع ديني. أم أن الأمر يمكن أن يحتمل ترك الفصل 19 من حيث الجوهر من دون مراجعة حقيقية تجعل جهازه المفاهيمي أكثر تجاوبا مع المطالب التي تتبنى فكرة التحول الى الملكية البرلمانية، لكن مع بدل المجهود على مستوى الممارسة من أجل التخفيف التدريجي للحمولات الدينية والرمزية التي أعطيت له، والتي كرست الاعتقاد بأنه الدستور الأصلي والحقيقي، أي الدستور غير العادي الذي يبطل مفعول الكتلة الدستورية ككل في النظام السياسي المغربي، في أفق ترسيخه كفصل مكمل، له دور من بين أدوار داخل نسق وبنية السلطة، أي كفصل تكون له الريادة في الزمن السياسي الذي يحتاج فيه الوضع تدخلا للملك بصفته الحكم الرائد (leadership) يتمتع بالقدرة على استيعاب أدوار مختلف الفاعلين وجمعها وإعادة توزيعها، وليس التحكم فيها واحتكارها[3].

أكيد بأن سياق الفصل 19 من دستور 1996 [4] ليس نفسه بالنسبة للفصلين 41 و42 من دستور 2011 ينص الفصل 41 على ما يلي:

الملك، أمير المؤمنين وحامي حمى الملة والدين، والضامن لحرية ممارسة الشؤون الدينية.

يرأس الملك، أمير المؤمنين، المجلس العلمي الأعلى، الذي يتولى دراسة القضايا التي يعرضها عليه.

ويعتبر المجلس الجهة الوحيدة المؤهلة لإصدار الفتاوى التي تعتمد رسميا، في شأن المسائل المحالة إليه، استنادا إلى مبادئ وأحكام الدين الإسلامي الحنيف، ومقاصده السمحة.

تحدد اختصاصات المجلس وتأليفه وكيفيات سيره بظهير.

3- الفصل 19 من حيث وتيرة الاستعمال الكمي محدود، واستعماله أو اللجوء اليه كان في اللحظات الحاسمة كما تم سنة 1981 حين وصف الملك الحسن الثاني، بوصفه أميرا للمومنين، الفريق الاشتراكي الذي أعلن انسحابه من مجلس النواب بالخارج عن جماعة المسلمين، وكذلك سنة 2000 عندما تم استباق مبادرة البرلمان والحكومة التي كان يرأسها الأستاذ عبد الرحمان اليوسفي بالاعلان عن تأسيس ديوان المظالم الذي له حمولة دينية بناء على مقتضيات الفصل 19 بدلا من مؤسسة الوسيط التي كانت ستعنى بالعلاقة بين الإدارة والمواطن (الفصل 52 من الدستور)، ويلاحظ مؤخرا بأنه تم تدارك هذا الأمر بالإعلان عن مؤسسة الوسيط بدل مؤسسة ديوان المظالم. وهو مؤشر صريح على استيعاب التحولات والتطورات التي بات يطرحها عامل تدبير الشؤون العامة للمواطنين بمنهجية أكثر فعالية ونجاعة ومردودية..

4- ينص الفصل 19 على أن «الملك أمير المؤمنين والممثل الأسمى للأمة ورمز وحدتها وضامن دوام الدولة واستمرارها، وهو حامي .حمى الدين والساهر على احترام الدستور، وله صيانة حقوق وحريات المواطنين والجماعات والهيئات.
وهو الضامن لاستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة.»

يمارس الملك الصلاحيات الدينية المتعلقة بإمارة المؤمنين، والمخولة له حصريا، بمقتضى هذا الفصل، بواسطة ظهائر.

وينص الفصل 42 على ما يلي:

الملك رئيس الدولة، وممثلها الأسمى، ورمز وحدة الأمة، وضامن دوام الدولة واستمرارها، والحكم الأسمى بين مؤسساتها، يسهر على احترام الدستور، وحسن سير المؤسسات الدستورية، وعلى صيانة الاختيار الديمقراطي، وحقوق وحريات المواطنين والمواطنات والجماعات، وعلى احترام التعهدات الدولية للمملكة.

الملك هو ضامن استقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة.

يمارس الملك هذه المهام، بمقتضى ظهائر، من خلال السلطات المخولة له صراحة بنص الدستور.

تُوقع الظهائر بالعطف من قبل رئيس الحكومة، ماعدا تلك المنصوص عليها في الفصول 41 و44 (الفقرة الثانية) و47 (الفقرتان الأولى والسادسة) و51 و57 و59 و130 (الفقرتان الأولى والرابعة) و174. [5].

خلاصة 1:

يتضح من مقارنة الفصلين 41 و42 من دستور 2011 مع الفصل 19 من دستور 1996، أنه من حيث الشكل تم تجزيء الفصل 19 الى فصلين وليس الى فقرتين، وهو ما يجعلنا نطرح سؤال الجدوائية على المستوى السياسي من هذا التجزيء، وهل سيسير في اتجاه التخفيف من الحضور الديني في السياسة وجعل السلطة أكثر مدنية؟

تظل المشروعية الدينية حاضرة بنفس قوتها؛ فالإسلام دين الدولة (الفصل 3 من مشروع الدستور) والملك أمير المومنين وحامي حمى الملة والدين والضامن لحرية ممارسة الشؤون الدينية، ورئيس المجلس العلمي الأعلى كجهة وحيدة مؤهلة لإصدار الفتوى استنادا الى مبادئ وأحكام الدين الإسلامي، والملك هو رئيس الدولة وممثلها الأسمى، والحكم الأسمى، مما يعني أنه يظل ممسكا بخيوط الحلول الأساسية خاصة في حالة الأزمات، ويظهر فاعلا عاديا ومتوازنا مع الفاعلين الآخرين في الحالات التي يكون التوافق سائدا وغير مثير لمركز الملك ولمسؤولياته، وعليه يمكن أن أقر بأن الملكية من خلال الصياغة الجديدة لمشروع الدستور

5- ينص الفصل 5 من الدستور الفرنسي على ما يلي:
يسهر رئيس الدولة على احترام الدستور. يضمن، بواسطة تحكيمه، السير العادي للسلطات العمومية وكذلك استمرارية الدولة.
وهو الضامن لاستقلال البلاد ووحدتها الترابية واحترام المعاهدات.

الحالي أرادت وضع نظام قيم جديد في علاقة السلطة بالمواطن تنبني على منطق رابح - رابح.. من زاوية أخرى من حيث الشكل المؤشرات تقود الى القول بان هناك نوايا بخلق اعتقاد يتماشى مع المطالب التي تؤكد على ضرورة أن تكون السلطة مدنية، أي أن المشروعية بين الحاكم والمحكوم تتأسس على روابط مادية مباشرة (مشروعية الانجاز)، وليست رمزية أو دينية، لكن من حيث بعض الحيثيات والسياقات الأخرى يمكن القول بان التوازن الجديد في العلاقة بين السلطات (الملك، البرلمان، الحكومة)، يبقى مرتبطا أشد الارتباط من أجل اعطائه مضامين أكثر توازنا وأكثر ترتيبا للسلطة في اتجاه المصادر الحية أو المعاصرة في المشروعية (la légitimité) بطبيعة ما سيفرزه ميزان القوة على مستوى ممارسة الاختصاصات الدستورية الجديدة بين الحكومة في شخص رئيسها[6] والبرلمان من جهة، والملك من جهة ثانية. وهو ما تم ملاحظته من خلال حيثيات تشكيل الحكومة وفرض أسماء دون غيرها، أو حول ما دار من نقاش حول عرض البرنامج الحكومي للمناقشة والمصادقة عليه من طرف المجلس الحكومي لوحده بدل المجلس الوزاري، وهو ما تحقق بالفعل، مما يؤكد أن النصوص الدستورية رغم ما يسجل عليها من تقدم على مستوى الصياغة فانها تبقى خاضعة لمنطق الكتلة الدستورية التي لا يمكن اختزالها في مجرد النص الدستوري ولكن كذلك على مستوى ما تفرزه الممارسة الدستورية وبالتالي الأعراف الدستورية، وكذا الاجتهادات القضائية الدستورية.

خلاصـــة 2:

يتضح من المعطيات أعلاه أن الثابت يبقى في مستوى منطوق أو ظاهر النص، والمتحول يكمن في التفسيرات المتقدمة على ضوء السياقات المستجدة أو التأويلات التي يتعدى مداها منطوق النص.

1) تثمين دور البرلمان مع التوفيق بين الديمقراطيتين التمثيلية والتشاركية:

يشير التوفيق بين الديمقراطيتين التمثيلية والتشاركية، الى العلاقة بين النخب السياسية والنخب المدنية، ومحاولة البحث عن مصفوفة قادرة على تكامل جهودهما من خلال التثمين المباشر لدور كل منهما.

6- مقارنة مع دستور 1996 هناك تقدم كبير في هذا المستوى خاصة في مستوى علاقة الوزير الأول بفريقه الوزاري حيث أصبح بامكان رئيس الحكومة طلب اعفاء الوزير الذي لا يؤدي دوره بشكل جيد داخل الحكومة وأصبح من حقه طلب انعقاد المجلس الوزاري، كما أصبح من حقه وبحسب دستور 2011 التعيين في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية وفي الوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية، كما أن المجلس الحكومي الذي يتولى رئاسته أصبحت له قيمة دستورية واختصاصات واضحة منصوص عليها، وفي اطار مبدأ توازن السلط أصبح من حقه حل مجلس النواب (الفصل 104 جديد)، كما أصبح من صلاحياته كذلك حق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور (الفصل 172 جديد).
في هذا السياق ترجمة كل هذه الصلاحيات مرتبطة أشد الارتباط بشخصية الوزير الذي سيتولى رئاسة الحكومة، وفاقد الشيء لا يعطيه..

في هذا السياق وسع دستور 2011 خريطة الديمقراطية من خلال توسيع مجال القانون وتعزيزه وتوضيحه بدقة، مما سيساعد مستقبلا على إعادة الاعتبار للمؤسسة التشريعية فيما يتعلق بدورها في مسلسل اعداد السياسات العمومية ومراقبتها وتقييمها (مقارنة الفصل 46 من دستور 1996 مع الفصل 71 من دستور 2011)، وبالتالي عقلنة المجال التنظيمي بجعله أكثر تحديدا وتدقيقا.

2 – التقليص من الهيمنة الحكومية في المجال المالي إذ نص الفصل 77 على أن كلا من البرلمان والحكومة يسهران على الحفاظ على توازن مالية الدولة وأن للحكومة حق الرفض لكن مع بيان أسباب ذلك، في الوقت الذي كان فيه الفصل 51 من دستور 1996 يجعل هذا الحق سيفا مسلطا من طرف الحكومة لرفض مختلف التعديلات والمقترحات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان بحجة التوازن المالي ومن دون أي بيان للأسباب.

3 – الاعتراف بالبرلمان كمؤسسة تمارس سلطة وليس فقط مؤسسة تمارس وظيفة من خلال التنصيص على أن السلطة التشريعية يمارسها البرلمان من خلال التصويت على القانون ومراقبة عمل الحكومة وتقييم السياسات العمومية.

4 – الاعتراف بالمعارضة لأول مرة كمكون أساسي في العمل البرلماني وليس فقط معطى رقميا لا قيمة له حيث تشارك في وظيفتي التشريع والمراقبة (الفصل 60)

ركز دستور 2011 على خيار الحكامة كنمط جديد ومتقدم لتدبير معادلة السلطة والقيم والثروة. ومن أسسها ربط المسؤولية بالمساءلة والمحاسبة وهو مقصد ومناط لا يمكن له التحقق إلا بإجراءات فعلية وعملية، تمثلت أولا في عقلنة وضبط حدود الحصانة البرلمانية اذ مع مشروع الدستور الحالي لم تعد امتيازا بل أصبحت وسيلة للمساعدة في أداء الوظيفة البرلمانية بكل تفان وإخلاص وليست وسيلة للثراء الفاحش والتملص من الواجبات الشخصية وبالتالي الإفلات من العقاب. فالحالة الوحيدة التي لا يمكن على أساسها متابعة عضو من البرلمان ولا البحث عنه ولا إلقاء القبض عليه ولا اعتقاله ولا محاكمته هي الحالة التي يكون بصددها في حالة تعبير عن رأي أو تصويت بمناسبة مزاولته لمهمته التمثيلية داخل المجلس المنتخب فيه، ما عدا ذلك، فهو يقع مباشرة تحت طائلة القانون دون أية قيود أو امتيازات استثنائية (الفصل 64)، إجراء كفيل نسبيا بتخليص البرلمان من النخب الفاسدة التي وظفته كآلية لخدمة أجندات ذات أثر سلبي على السياسات العمومية.

والإجراء المهم الثاني تمثل في المنع الصريح لظاهرة الترحال حيث كل من غير انتماءه السياسي الذي ترشح باسمه للانتخابات أو الفريق أو المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها، يجرد من صفته كعضو في أحد المجلسين، وأشير في هذا السياق إلى ملاحظة جوهرية حول هذا الفصل. لا يمكن أن يكون له تأثير عملي في منع الظاهرة إلا إذا تم التنصيص صراحة على أن تأسيس الفريق داخل المؤسسة البرلمانية لا يتحقق فقط بتوفر عدد البرلمانيين اللازم في التأسيس ولكن في إضافة شرط أساسي يربط بين تأسيس الفريق والهوية السياسية للمؤسسين ليكون فعلا الفريق البرلماني هو الناطق الرسمي باسم الحزب داخل البرلمان وليس نوعا من الفسيفساء السياسي.

والإجراء الثالث تعلق بمحاربة ظاهرة الغياب التي رسخت اعتقادا مذموما لدى المواطنين في كون جلسات البرلمان لا يحضرها إلا النوام، مما فرض معه التنصيص إجباريا في النظام الداخلي للمجلسين على الجزاءات المطبقة في حالة الغياب عن أشغال البرلمان بمختلف مستوياتها اللجان الدائمة والجلسات العامة (الفصل 69).

أثبتت الديمقراطية التمثيلية من خلال النخب المنتخبة في البرلمان وفي المجالس الترابية محدوديتها في الإجابة عن مختلف انتظارات وتطلعات المواطنين والمواطنات، وعليه حاول الدستور الحالي معالجة هذه الإشكالية والحد من مخاطرها على التوازن المؤسساتي من خلال اعطاء المجتمع المدني دورا فعالا في مسلسل السياسات العمومية. فالفصل 12 من الدستور الجديد نص مباشرة على ان الجمعيات والمنظمات غير الحكومية تساهم في اطار الديمقراطية التشاركية في اعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية وكذا في تفعيلها وتقييمها، والسلطات العمومية ملزمة باحداث هيئات التشاور الكفيلة بتحقيق ذلك الدور وفي ذات السياق نص الفصل 33 على إحداث مجلس استشاري للشباب والعمل الجمعوي[7] يعمل على تحقيق الأهداف التالية:

1. توسيع وتعميم مشاركة الشباب في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد؛

7- **يعتبر المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي** مؤسسة مدنية دستورية، ذات طبيعة استشارية، أسست بناء على مقتضيات الفصل 33 من دستور فاتح يوليوز 2011 والذي نص في فقرته الأخيرة على:

«يُحدث **مجلس استشاري للشباب والعمل الجمعوي**، من أجل تحقيق هذه الأهداف».

يشكل مجلس الشباب والعمل الجمعوي مؤسسة عملية لتحقيق المقاربة التشاركية في مسلسل السيايات العمومية، وبالتالي آلية من آليات تحقيق الحكامة، وهيأة للنهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية .

2. مساعدة الشباب على الاندماج في الحياة النشيطة والجمعوية، وتقديم المساعدة لأولئك الذين تعترضهم صعوبة في التكيف المدرسي أو الاجتماعي أو المهني؛
3. تيسير ولوج الشباب للثقافة والعلم والتكنولوجيا، والفن والرياضة والأنشطة الترفيهية، مع توفير الظروف المواتية لتفتق طاقاتهم الخلاقة والإبداعية في كل هذه المجالات[8].

فالفصل 14 جديد اعترف لأول مرة صراحة بحق المواطنين والمواطنات بتقديم اقتراحات في مجال التشريع، ونص الفصل 15 جديد كذلك على حقهم في تقديم عرائض الى السلطات العمومية كآلية أساسية للتواصل المؤسساتي بين الادارة والمواطنين من أجل تحقيق سياسات عمومية مندمجة ومتكاملة.

فمن أجل حكامة أفضل وفي اطار الديمقراطية التشاركية تم إفراد الباب الثاني عشر تحت عنوان الحكامة الجيدة الذي نص في فصله 170 على أهمية مجلس استشاري للشباب والعمل الجمعوي في النهوض بالتنمية.

وأفرد له الاختصاصات التالية:

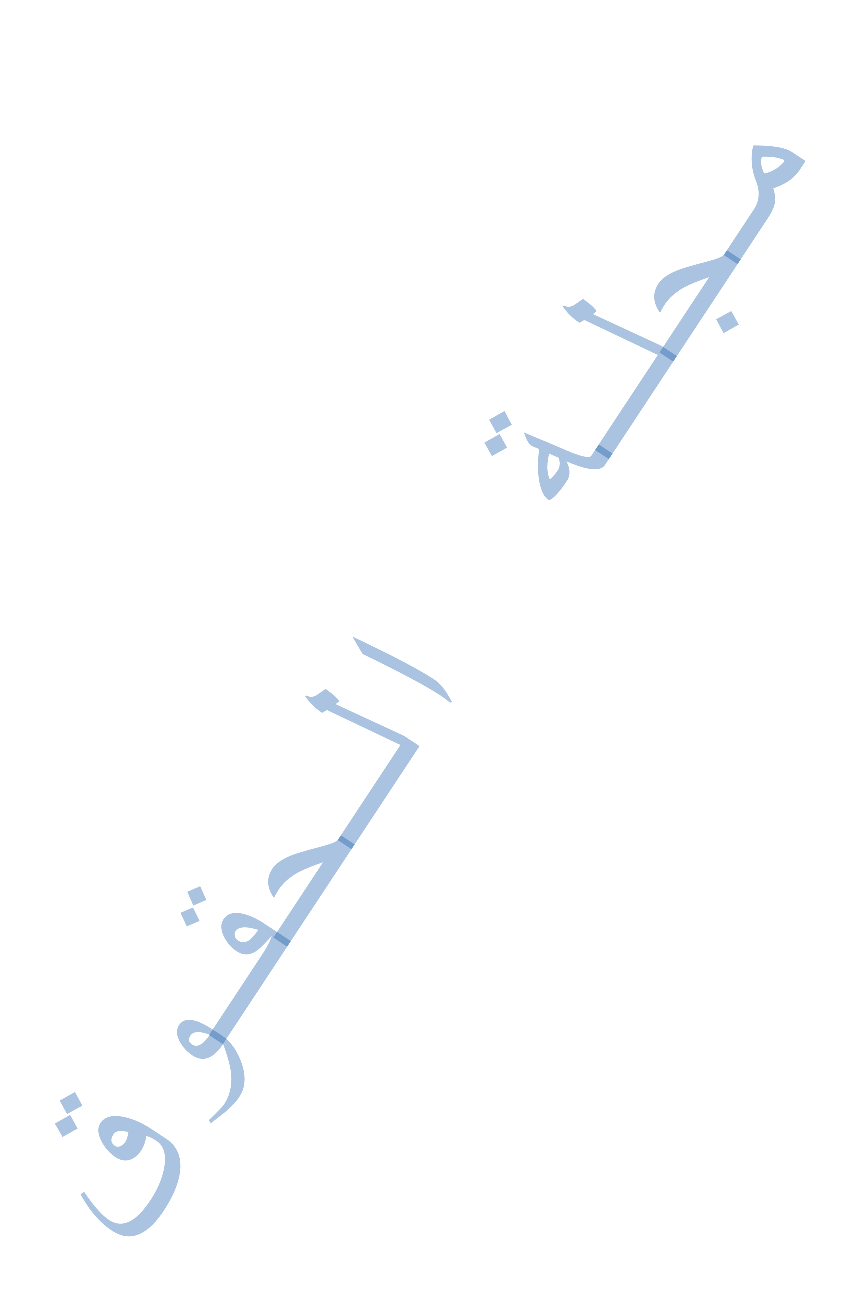
1. ميادين حماية الشباب؛
2. النهوض بتطوير الحياة الجمعوية؛
3. دراسة وتتبع المسائل التي تهم ميادين الحماية، والنهوض بتطوير الحياة الجمعوية؛
4. تقديم اقتراحات حول كل موضوع اقتصادي واجتماعي وثقافي، يهم مباشرة النهوض بأوضاع الشباب والعمل الجمعوي؛
5. تنمية طاقات الشباب ذكورا واناثا الإبداعية، وتحفيزهم على الانخراط في الحياة الوطنية، بروح المواطنة المسؤولة.

8- تتمثل الخدمات في الآتي:
1. – العلاج والعناية الصحية؛
2. – الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة؛
3. – الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج وذي جودة؛
4. – التنشئة على التشبث بالهوية المغربية، والثوابت الوطنية الراسخة؛
5. – التكوين المهني والاستفادة من التربية البدنية والفنية؛
6. – السكن اللائق؛
7. – الشغل والدعم من طرف السلطات العمومية في البحث عن منصب شغل، أو في التشغيل الذاتي؛
8. – ولوج الوظائف العمومية حسب الاستحقاق؛
9. – الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة؛
10. – التنمية المستدامة.

والفصل 139 جديد أعطى امكانية للمواطنين والجمعيات في تقديم عرائض الهدف منها مطالبة المجالس المنتخبة الترابية (الجماعية) ادراج نقطة تدخل في اختصاصها ضمن جدول أعمالها.

كل هذه الاصلاحات تعبر عن المنهجية الجديدة التي تم اعتمادها من أجل تبني سياسات عمومية من المواطن ولأجل المواطن.

المتحول اذن يكمن في المزاوجة بين الديمقراطيتين التشاركية والتمثيلية في هندسة السياسات العمومية، لكن الثابت يكمن في طبيعة الثقافة السائدة الأكثر محافظة والكثر تهميشا في الواقع للمؤسسات المعاصرة والمتمثلة في الجمعيات وغيرها...


مجلة الحقوق

الحماية الدستورية لحقوق المعارضة البرلمانية: مقاربة على ضوء دستور 2011

الدكتور عثمان الزياني
أستاذ باحث بجامعة المولى إسماعيل بمكناس

تقديم:

لطالما شكل المجال السياسي/الدستوري المغربي، «بيئة انتباذية» لبروز المعارضة البرلمانية بفعل قيود دستورية موضوعة للجمها وتقييد أدائها، مقابل إطلاق العنان للحكومة لبسط هيمنتها، حيث وفرت لها أغلبية برلمانية آلية، والملاحظ على مستوى الدساتير المتعاقبة السابقة وجود فراغ دستوري في منح المعارضة البرلمانية مكانة تليق بجسامة الدور الذي تقوم به في الديمقراطيات البرلمانية المقارنة، بالإضافة طبعا إلى الإكراهات التي فرضتها الممارسة البرلمانية، وهذا التوجه ينسجم إلى حد كبير مع الفلسفة العامة للعقلنة البرلمانية التي صبغت مسار تشكل الدستورانية المغربية.

إن الارتقاء بحقوق المعارضة البرلمانية إلى المستوى الدستوري، إيذان باعتبارها شريك مفصلي/جوهري في بناء الديمقراطية البرلمانية، ففعل «الدسترة» ينم على وجود إرادة فعلية في تعزيز وتفعيل بناءاتها ووظائفها في النسق البرلماني، ومنحها المكانة الدستورية التي تليق بها انسجاما مع ما هو معمول به في الأنظمة البرلمانية المقارنة.

فالبرلمانات عموما تتميز عن غيرها من سلطات الحكم بأنها تعمل في إطار قاعدة المساواة بين أعضائها أغلبية، معارضة معينين أو منتخبين، فيما يسمى «الطابع المساواتي للبرلمان» فإذا كانت السلطة التنفيذية تتسم بوجود رئيس واحد لأعضائها (رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو الوزير الأول)، فإن البرلمانات تتميز بأنها مؤسسات جماعية تضم نوابا متساوين سواء في طريقة الانتخاب أو في صفتهم النيابية أو حقوقهم وواجباتهم البرلمانية.[1] حيث تعتبر العدالة والمساواة بين أعضاء البرلمان في الحقوق والامتيازات والواجبات والحريات مبدأ قانوني مهم في ممارسة العمل البرلماني، فالمعارضة تشكل الأقلية البرلمانية التي تمثل قطاعا من

1- علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000 ، ص.103.

المجتمع وعليه يجب أن يتم الاستماع إليها وان تحترم آرائها وهمومها ومصالحها.[2]

فالعديد من النماذج البرلمانية المقارنة اعتمدت إجراءات دستورية لمأسسة المعارضة البرلمانية، حيث نجد أن في النظام البرلماني البريطاني، المعارضة معترف بها كمؤسسة من مؤسسات النظام السياسي، ومنذ العام 1937، أصبح رئيس حكومة الظل يتقاضى تعويضات مالية من الدولة مقابل ترؤسه لهذه الحكومة مما يدل على المهمة الرسمية التي يضطلع بها فلا يوضع جدول أعمال جلسات مجلس العموم إلا بعد استشارة المعارضة.[3]

ولعل في فعل دسترة حقوق المعارضة في المغرب خطوة نحو تكريس معطى مأسسة المعارضة البرلمانية، وتمكينها من أدوات العمل والسير بها نحو المراتب الأولى في العمل البرلماني، مما سيعزز من لعبة التوازنات على مستوى اللعبة البرلمانية، خصوصا وان طريقة التنصيص جاءت مفصلة لا تحتاج إلى تأويلات، مما يجعلها محط الحفظ والتحصين والمناعة ضد كل الاعتداءات التي قد يكون مصدرها القوانين أو على مستوى الممارسة، لأنها حائزة لقوة الشيء الدستوري المنصوص عليه، ومن أجل التفصيل في مختلف هذه الحقوق الموكولة للمعارضة البرلمانية ارتأينا التفصيل فيها حسب المنوال التالي:

المطلب الأول:

الحقوق المرتبطة بممارسة مهام الوظيفة البرلمانية

إن مشروع الدستور الجديد أعطى مكانة للمعارضة في العمل السياسي من أجل تسيير المؤسسات السياسية، وتشكل هذه المقتضيات تقدما دستوريا تستطيع من خلاله المعارضة مراقبة عمل الحكومة وبذلك يضيق مجال السرية السياسية بشكل ملحوظ، ويؤدي قبول المعارضة وجعلها مؤسسة فعلية إلى خلق توازن سياسي، للحد من طغيان الأغلبية على الأقلية[4]، ومع الفصل 10، يمكن تعزيز القدرة التشريعية للمعارضة (أولا)، وتفعيل دورها الرقابي (ثانيا)، وإذا كانت اللجان تقوم بدور محوري في العمل البرلماني فان إشراك المعارضة

2– دليل إرشادي مساعد لعضو البرلمان، المركز اليمني لقياس الرأي العام، ص ص:7/6، ينظر الرابط الالكتروني التالي:
http://yemenpolling.com/ypwatc/pdf/ar/A-Guide-for-Parliamentarians-ar.pdf

3– عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى 2010، ص.107.

4– حسوني قدور بن موسى، حقوق المعارضة في مشروع الدستور الجديد، ينظر الرابط الالكتروني التالي:
.http://www.alittihad.press.ma/def.asp?codelangue=29&id_info=131212&date_ar=2011-7-1

أضحى متطلبا لا محيد عنه للتمرس أكثر على العمل والتأهيل التشريعيين (ثالثا)، مع منحها المساهمة الايجابية في العمل الدبلوماسي (رابعا)، وحق احالة القوانين على المحكمة الدستورية (خامسا).

الفقرة الأولى:
حق المشاركة الفعلية في العملية التشريعية

إن ديمقراطية العملية التشريعية تقتضي من الحكومة والأغلبية أن تشرك المعارضة البرلمانية في المسطرة التشريعية، من خلال منحها الحق في المبادرة التشريعية في اقتراح القوانين، ومناقشة القوانين في اجتماعات اللجان المختصة والجلسات العامة وحق التعديل والمناقشة والتصويت.

تعتبر المبادرة التشريعية إحدى التقنيات الأساسية التي يشارك من خلالها البرلمان في العملية التشريعية، باعتبارها الخطوة الأولى والمدخل الوحيد لأي إجراء يرمي إلى وضع نصوص قانونية بالمفهوم الشكلي، إذ لا يتصور وضع أي قانون من هذا القبيل دون المرور بهذه الخطوة[5]، فوجود البرلماني مقرون بممارسة الوظيفة التشريعية من حيث المبادرة والاقتراح والتعديل والتصويت، وبالتالي فإن العمل التشريعي يقع في صميم العمل البرلماني وعلى قدم المساواة بين جل أعضاء البرلمان، بغض النظر عن انتماءاتهم الحزبية أو السياسية أو الإيديولوجية، وهذا ما يستشف من مضمون الفصل 78 من الدستور «لرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين».[6]

ولما كانت الممارسة البرلمانية المغربية والمقارنة أيضا تطبعهما هيمنة التشريعات ذات المصدر الحكومي على حساب التشريعات ذات المصدر البرلماني، مع حرمان المعارضة البرلمانية في التقدم بالمبادرات التشريعية، فإنه حسنا فعل المشرع الدستوري عندما نص بصريح العبارة في الفصل 10 على «**حق المعارضة في المشاركة الفعلية في مسطرة التشريع لاسيما عن طريق تسجيل مقترحات قوانين بجدول أعمال محلي البرلمان**»[7]، والتنصيص أيضا من خلال الفصل 60 الفقرة الثانية على أن «المعارضة مكون أساسي في المجلس، وتشارك في

5- سيدي محمد ولد سيد اب،الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي،منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية،سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية،الطبعة الأولى 2001، ص.111.

6- ينظر الفصل 78 من دستور 2011.

7- ينظر الفصل 10 من دستور 2011.

وظيفتي التشريع والمراقبة...»[8]، ولعل في اعتماد هذه الصيغة التوكيدية لدور المعارضة البرلمانية في مجال التشريع يعطي لهذه المقتضيات الدستورية طابع النفاذ أكثر، ومن خلال مضامينها يستخلص على مجال التشريع ليس حكرا على الحكومة أو على أعضاء الأغلبية، وإنما مجال تتقاسمه مختلف الفواعل البرلمانية (حكومة، أغلبية، معارضة).

ولاشك أن في تعددية وتنوعية مصادر المبادرات التشريعية ظاهرة صحية تنعكس بشكل ايجابي على القرار التشريعي، ويزيد من ديمقراطية العملية التشريعية في حد ذاتها التي تبنى على أساس إشراك مختلف الفرقاء البرلمانيين، كيفما كانت توجهاتهم السياسية والنظرية والإيديولوجية، فالمنتوج التشريعي في نهاية المطاف يكون أكثر رشدا ومعبرا عن الاحتياجات التشريعية المجتمعية.

كما أن استكمال أضلع الصرح التشاركي الفعلي للمعارضة في العملية التشريعية لا يقف عند حد عملية تسجيل مقترحات القوانين في جدول أعمال البرلمان وإنما منحها المجال للتقدم بالتعديلات واعتمادها حالة حيازتها للمعقولية والجدية والصواب، فمنظور الحكومة للتشريع قد يثوي اختلالات بفعل طغيان النظرة التقنوية للقوانين على حساب المقاربة الاجتماعية، ووجود إكراهات مختلفة ومتنوعة في طبيعة عملها التشريعي، وبالتالي تبقى مسألة الارتكاز على المعارضة والأخذ بآرائها وتصوراتها من شأنه أن يساهم إلى حد كبير في تقويم القرار التشريعي، فثنائية الرأي والرأي المضاد في النقاش البرلماني حول التشريع هي ظاهرة مسعفة في تفعيل الأداء التشريعي للبرلمان.

صحيح إن الحكومة تهيمن على تطور معظم المقترحات التشريعية، إلا أن المعارضة تستطيع أن تؤدي دورا غير مباشر باحتلالها مركز المنافس الناشط والواعي، ورغم أنها نادرا ما تستطيع إحباط مشاريع قوانين الحكومة، إلا أن في مقدورها أن تجذب انتباه الشعب إلى التناقضات الحكومية وعواقب التشريع المقترح غير المرجوة، مما يؤدي إلى دعاية سلبية تضر بالحكومة في الانتخابات المقبلة، وفي مواجهة هذه الفكرة لا تملك الحكومة إلا تشكيل مقترحاتها على أكمل وجه، للتخفيف من حدة بعض الانتقادات المعارضة المتوقعة قبل عرض مشروع القانون رسميا.[9]

8– ينظر الفصل 60 من دستور 2011.

9– تعزيز القدرة التشريعية في العلاقات التشريعية التنفيذية، سلسلة الأبحاث التشريعية ، أعده المعهد الوطني الديمقراطي للشؤون الدولية بتمويل من الوقفية من اجل الديمقراطية، ص.10.

إن طبيعة العمل التشريعي وخضوعه لفروض الإكراه العددي لكل من الحكومة والأغلبية الداعمة لها، قد يجعل تأثير المعارضة /الأقلية جد محدود في صناعة التشريع، سواء على مستوى الاقتراح والتعديل والنقاش والتصويت، والممارسة البرلمانية في هذا الصدد، عودتنا على ملاحظة جوهرية، وهي أن الحكومة هي المهيمنة على المجال التشريعي، وهي مصدر معظم القوانين، وهي ظاهرة أضحت تتقاسمها جل برلمانات الأنظمة البرلمانية المقارنة، حيث أصبح البرلمان عبارة عن غرفة للتسجيل

إن دور أحزاب المعارضة في البرلمان، يتمثل بتحدي التشريعات التي تقدمها الحكومة. بطبيعة الحال من شأن المعارضة أن تدافع عن مجموعة بديلة من الأولويات أو عن طريقة مختلفة في معالجة القضية المتداولة، في هذا ألإطاركما يمكن للمعارضة أن تقدم تعديلات بخصوص مشروع قانون لتقريبه من موقفها الخاص كما تستطيع أن تجند الدعم الشعبي حول قضية ما تؤخر عملية التشريع أو تحبطها.[10]

يتمثل دور أحزاب المعارضة في البرلمان في العمل على مناقشة جدية وموضوعية التشريعات والقوانين التي تقدمها الحكومة، وفي تحدي التشريعات والقوانين التي تقدمها الحكومة عند تعارضها وتناقضها مع المصلحة العامة للشعب، أو لأنها تأخذ في الاعتبار مصلحة الحزب الحاكم الخاصة. ومن شأن المعارضة في هذه الحالة أن تقدم مقترحات بديلة وتدافع عنها من خلال الطرق مختلفة من أجل معالجة القضايا المتداولة في هذا الإطار، كما يمكن للمعارضة أن تقدم تعديلات تجاه التشريعات والقوانين التي تقدمها الحكومة بغرض إيجاد قاعدة مشتركة وحلول جيدة، يقبل بها الطرفين ومتقاربة من موقف المعارضة.[11]

وعلى الرغم من القيود التي تحد من المبادرة التشريعية للمعارضة، تبقى مسألة منحها السبق والوقت الكافي في المناقشات التشريعية، وهذا سيؤدي إلى الرفع من قدراتها ومهاراتها في العملية التشريعية وهذا النهج تعتمده العديد من الأنظمة البرلمانية المقارنة، ففي مجلس النواب الايطالي مثلا الذي يطبق لوائح دقيقة للغاية فيما يتصل بتوزيع وقته يكفل لمجموعات المعارضة حد أدنى من الموضوعات التي يمكن أن تطرحها في المجلس وتخصص لها نسبة مضمونة من الوقت للحديث عن أي موضوع.[12]

10- تعزيز القدرة التشريعية في العلاقات التشريعية التنفيذية، مرجع سابق، ص.7.

11- دليل إرشادي مساعد لعضو البرلمان، المركز اليمني لقياس الرأي العام، ص.7.

12- ديفيد بيثام، البرلمان والديموقراطية في القرن الحادي والعشرين،دليل الممارسة الجيدة، الاتحاد البرلماني الدولي، ص.34 ، ينظر الرابط الالكتروني التالي: http://www.pogar.org/arabic/activities/actpubs.asp?aid=111

وبالنسبة إلى مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة يكون الوقت المخصص لمجموعات المعارضة اكبر من ذلك المخصص لممثلي حزب الأغلبية ويوفر البرلمان اللتواني «السيماس» وقتا مضمونا لمجموعات المعارضة لكي تقدم مقترحات القوانين وجداول الأعمال البرلمانية وتكون الأولوية لزعيم المعارضة في استجواب وزراء الحكومة وفي المناقشات التي تدور حول برنامج الحكومة وتقريرها السنوي وفي مجلس العموم بالمملكة المتحدة يخصص عشرون يوما في كل دورة انعقاد للإجراءات الخاصة بعمل المعارضة سبعة عشر منها توضع تحت تصرف زعيم اكبر حزب معارض ويمكن إعطاء أضعاف هذه الأمثلة من برلمانات كثيرة.[13]

الفقرة الثانية:
الحق في استعمال أدوات الرقابة البرلمانية

إن نجاح العملية الرقابية للبرلمان تستوجب إيجاد التوازن السياسي ليس فقط على مستوى السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإنما أيضا على مستوى العلاقة بين الأغلبية والمعارضة، لأنه جرت العادة في الممارسة البرلمانية، أن تعطل الحكومة أدوات الرقابة البرلمانية، بفعل المساندة الآلية للأغلبية التي تحاول قدر الإمكان الابتعاد عن إحراج الحكومة مما يستتبع ضرورة منح المجال للمعارضة من أن تنشط في ممارسة الرقابة البرلمانية بكل آلياتها، وهي عملية لا يمكن أن ينظر إليها كمصدر لإدانة الحكومة وإنما ستزيد من مصداقية عملها وتزكي عناصر شرعيتها.

أولا : الأسئلة:

تعتبر الأسئلة هي أكثر الوسائل التي نص عليها المشرع الدستوري استعمالا في مراقبة البرلماني للحكومة من حيث سهولة مسطرة تفعيلها ومن حيث محدودية تأثيراتها السياسية، إذ لا يصل الأمر إلى مستوى إثارة المسؤولية السياسية كما هو الشأن بالنسبة لملتمس الرقابة.

تهدف الأسئلة عادة إلى الحصول على المعلومات بحيث يتعرف عضو المجلس إلى ما كان يجهله وما غمض عليه من أعمال الحكومة ونشاطاتها، وان يتحقق من واقعة لم يكن متأكدا منها، وكذلك التأثير على قرارات السلطة التنفيذية وإبقاء سيف الرقابة مسلطا على هذه الأخيرة.[14]

13– المرجع نفسه، ص:34.

14– دليل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، المديرية العامة للدراسات والمعلومات/مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب اللبناني، سلسلة الدراسات والمعلومات، الملف الحادي عشر، آب 2006، ص. 47 .

بديهي أن الغرض من الأسئلة، في واقع الحياة البرلمانية، هو ليس الوقوف على الحقائق بصورة مجردة بل هو خدمة الأهداف السياسية للجهة التي توجه السؤال، فالمجلس يعتبر توجيه الأسئلة وسيلة لمحاسبة الحكومة ووضعها على المحك، نواب المعارضة يرغبون عادة في تسليط الأنظار على قصور الجماعة الحاكمة، أو قد يرغب نواب معارضون من تقديم الأسئلة، التركيز على وزير معين بقصد إخراجه من الحكم، أو ردعه عن تنفيذ مشروع أو برنامج يرى فيه أولئك المعارضين تهديدا للقيم والمشاريع التي يحملونها، أو قد يستخدم واحد من الأحزاب السياسية الأسئلة لا كأسلوب للرقابة فحسب، ولكن أيضا للتأكيد على صواب الخط الفكري والسياسي الذي يعتمده الحزب.[15]

إن مجال الرقابة البرلمانية عن طريق الأسئلة هو المجال الأرحب والفسيح للمعارضة لإبراز قدراتها ومدى جديتها في تتبع ومراقبة العمل الحكومي بحكم مرونة إجراءاتها وتوظيفاتها واستعمالاتها خصوصا وان الفصل 100 من الدستور ينص على انه «**تخصص بالأسبقية جلسة كل أسبوع لأسئلة أعضاء مجلسي البرلمان وأجوبة الحكومة، وتدلي الحكومة بجوابها خلال العشرين يوما الموالية لإحالة السؤال عليها، تقدم الأجوبة على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة من قبل رئيس الحكومة وتخصص لهذه الأسئلة جلسة واحدة كل شهر وتقدم الأجوبة عنها أمام المجلس الذي يعنيه الأمر خلال الثلاثين يوما الموالية لإحالة الأسئلة على رئيس الحكومة**»[16].

ثانيا : ملتمس الرقابة وملتمس المساءلة:

إن من بين الإشكالات التي صاحبت الممارسة الرقابية البرلمانية على مدار التجارب البرلمانية المغربية، هي ندرة اللجوء إلى استعمال ملتمس الرقابة كأداة من أدوات الرقابة المثيرة للمسؤولية السياسية للحكومة، بفعل المغالاة في اشتراط النصاب القانوني لتحريك هذه الأداة في وجه الحكومة، فمظاهر العقلنة البرلمانية المفرطة أفرزت وضعا عمليا برزت فيه صعوبة اللجوء إلى توظيف ملتمس الرقابة،حيث نجد دستور 1996 يشترط الحصول على نصاب قانوني يتشكل من ربع الأعضاء، مما حال دون اللجوء إلى استعماله كسلاح للضغط على الحكومة، فهو شكل قيدا دستوريا حقيقيا أمام المعارضة البرلمانية، بالإضافة إلى تواطؤ الأغلبية ودعمها اللامشروط للحكومة،مما أل إلى تعطيل آلية مهمة من آليات الرقابة البرلمانية

15- رغيد الصلح، الدور الرقابي للمجالس النيابية العربية، أدوات الرقابة واستخداماتها في البرلمانات العربية، ينظر الرابط الالكتروني التالي: http://www.pogar.org/publications/legislature/solh1a/section3.html

16- ينظر الفصل 100 من دستور 2011.

ودعم استقرار الحكومة بزلاتها ومحاسنها على حد سواء وانفلاتها من المحاسبة والعقاب السياسي.

وبالتالي فان اتجاه المشرع الدستوري إلى التخفيف من العقلنة الشديدة،وتخفيض النصاب القانوني إلى الخمس من خلال ما نص عليه الفصل 105 [17]، سيمكن المعارضة البرلمانية إلى استعمال هذا الحق وممارسة دورها الرقابي على أكمل وجه، حتى وان كانت مسالة الحصول على الأغلبية البرلمانية لإسقاط الحكومة صعبة التحقيق عمليا بفعل عامل الأغلبية، إذن فإيداع ملتمس الرقابة يضم في طياته نوعا من التصرف والموقف المهم، حتى وإن لم تتم المصادقة عليه من طرف الأغلبية المطلقة للأعضاء، لأنه عمل رسمي تعبر المعارضة من خلاله عن رفضها للسياسة الحكومية في مجملها، إنه عمل يعني الكثير بالنسبة لتصرف المعارضة داخل البرلمان[18].كما إن مجرد التعود على التقدم بملتمس الرقابة بما تستوجبه تحقق الشروط الموضوعية، وعدم اللجوء إليه دون موجب حق سيشكل دافعا حقيقيا للحكومة للعمل فيما يصب في اتجاه تحقيق الصالح العام،ما دام أن مجرد تقديم الملتمس يعتبر في حد ذاته صك اتهام للحكومة قد يستتبع نقاشات عمومية يمكن أن تؤول إلى ممارسة الضغط الشعبي، وإجبار الحكومة على الاستقالة الجماعية خصوصا وان الرقابة البرلمانية الحديثة أصبحت تآزرها الرقابة الشعبية في سياق من التناغم والانسجام.ذلك العميد فيدل أن ملتمس الرقابة سيظل قائما لأنه وسيلة فنية في يد المعارضة لإجبار الحكومة على شرح سياستها ومن ناحية أخرى يعتبر وسيلة هامة لإثارة انتباه الرأي العام لمشاكل الساعة[19].

وفي إطار ممارسة المعارضة البرلمانية لحقوقها الرقابية في مجلس المستشارين فان الدستور وبموجب الفصل 106 [20]، يمكن أن تلجا إلى تقديم ملتمس المساءلة يوقعه خمس الأعضاء يتلوه نقاش لا يعقبه تصويت، وتحديد خمس الاعضاء هو في حد ذاته تعبير عن منح المعارضة الضغط على الحكومة والمساهمة في ضبط عملها بما يتوافق مع تطلعات وطموحات المواطنين.

ثالثا : لجان تقصي الحقائق:

بداية التقصي هو إجراء تستخدمه السلطة التشريعية للقيام بوظيفتها في رقابة السلطة التنفيذية وذلك عن طريق تشكيل لجنة مكونة من أعضائها تقوم بجمع المعلومات الضرورية

17- ينظر الفصل 106 من دستور 2011.

18- Rachid ALAMI Edrissi، L'organisation du travail parlementaire au Maroc، RMDC، Université Kadi Ayyad. Marrakech، N° 6، 1986، p 25.

19- عبد الله ناصيف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، مطبعة جامعة القاهرة، الطبعة الأولى 1981، ص. 131.

20- انظر الفصل 106 من دستور 2011.

وتقديم تقرير النتائج التي توصلت إليها وعلى ضوء هذه النتائج تتخذ الهيئة البرلمانية قرارها حول موضوع تشريعي أو مالي أو حول طريقة تسيير مرفق من المرافق للكشف عن الخلل، وضبط شرعية أعمال السلطة التنفيذية[21].

والقيام بمهام التحقيق والتقصي غالبا ما يستند إلى لجان برلمانية مؤقتة تنشأ لهذا الغرض أو إلى لجان برلمانية دائمة ولا شك في أن التحقيق –البرلماني – من خلال اللجان النيابية للبحث والتقصي من الآليات التي عرفت استمرارا ممنهجا وفعالا من طرف العديد من المؤسسات البرلمانية، كما هو الشأن في الولايات المتحدة الأمريكية، إيطاليا، فرنسا، ألمانيا.. الخ أما بالنسبة للمغرب فقد تطورت فيه فكرة التحقيق –البرلماني – بقدر يتلاءم وحداثة النظام السياسي[22].

وبالنظر إلى دستور 1996، فقد كان يقيد من حق المعارضة البرلمانية من تشكيل لجان التقصي والحقائق،والمستجد الدستوري الجديد ينص على « . . . .**تشكل بمبادرة من الملك أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب أو ثلث أعضاء مجلس المستشارين لجان نيابية لتقصي الحقائق يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة، . . . .**»،[23] وهذا فيه دلالة على إمكانية تقديم المعارضة البرلمانية لتشكيل لجان تقصي الحقائق باشتراط الثلث على خلاف دستور 1996، الذي كان يشترط الأغلبية،وهذا الأمر سيفعل من دور المعارضة البرلمانية في الرقابة على أعمال الحكومة والضغط عليها في اتجاه خدمة المصلحة العامة،لان حاجز النصاب القانوني لم يعد قائما وأصبح الأمر ميسرا.

الفقرة الثالثة:

المشاركة في عمل اللجان البرلمانية

تقوم اللجان البرلمانية بإنجاز العديد من الوظائف، وتمد البرلمان بالطاقة لزيادة فعاليته وخبراته. وتسمح اللجان للنواب بفحص مشروعات القوانين والإشراف على البرامج الحكومية. وتتيح الفرصة للعامة للمشاركة في العملية التشريعية. ومع تباين اختلاف عدد ونوع وحجم ووظيفة اللجان من مجلس تشريعي لآخر، إلا أن أهميتها تتزايد كعنصر تنظيمي

21– المرجع نفسه، ص. 181.

22– محمد الغالي، إشكالية التحقيق البرلماني في التجربة السياسية والدستورية المغربية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في علم السياسة والقانون الدستوري، كلية الحقوق بمراكش، السنة الجامعية 1999-2000، ص.5.

23– ينظر الفقرة الثانية من الفصل 67، من دستور 2011.

في فعالية المجالس التشريعية. وتمكن اللجان البرلمانية الأعضاء –خاصة في الديمقراطيات الصاعدة الجديدة– من الاشتراك بفاعلية في العمل البرلماني.

كما أنه وفي ظل ممارسته لوظيفته الرئيسية المتمثلة في مراقبة العمل الحكومي، يحتاج البرلمان إلى الاطلاع على الملفات والاستخبار حول القضايا، وأمام تعقد المواضيع وتقنيتها وكثرة عدد النواب في الجلسة العامة، فإن اللجان تعد الأداة الرئيسية لتمكين المجلس من الاطلاع على سياسة الحكومة ومناقشتها قبل تحديد الموقف السياسي منها في الجلسة العامة[24].

وعلى قدر أهمية العمل داخل اللجان البرلمانية فانه دائما يتم الحرص على إشراك المعارضة في أعمال اللجان ويتم هذا الإشراك في الديمقراطيات المتقدمة عادة عبر إعطاء المعارضة نسبة من المناصب الرئيسية في اللجان مثل رؤساء، ومقرري اللجان توازي نسبة المقاعد النيابية التي تحتلها في المجلس، وينطبق هذا بصورة خاصة على اللجان الدائمة التي تضطلع بمراقبة الموازنة، كذلك يمكن إشراك المعارضة في تشكيل اللجان المشتركة التي تفرضها ظروف طارئة واستثنائية.[25]

إن البعض في الأحزاب والتكتلات الحاكمة يعارض مثل هذا الاتجاه على أساس أنه تنازل غير مبرر لأحزاب المعارضة وتكتلاتها،وأنه خدمة مجانية تقوي المعارضين على حساب الأكثرية النيابية إلا أنه على العكس من هذا الاعتقاد، فإن إشراك المعارضة يفيد الطرفين ويخدم في نهاية المطاف المؤسسة البرلمانية ككل،ويعزز مصداقيتها أمام الرأي العام. إنه ينفي الصورة السلبية التي ترسم أحيانا للأحزاب باعتبارها جماعات تضع مصلحتها الذاتية فوق مصلحة الدولة والوطن وأنها تستخدم البرلمان كمنبر لتحقيق مثل هذه المكاسب الفئوية والخاصة.[26]

إن جلسات اللجان تجري في ظل قواعد أقل صرامة من تلك التي تحكم الهيئة التشريعية بأكملها (الجلسات العامة، إجراءات الجلسات) فيتمكن أعضاء اللجان من مناقشة القضايا في إطار غير رسمي وتوطيد العلاقات مع زملائهم الذين يمثلون أحزابا أخرى ضمن اللجنة ومن شأن هذا أن يخلق جوا وديا، ينشط فيه التوصل إلى تسويات حول المسائل الصغيرة وتطوير التشريعات تقنيا.[27]

24– محمد معتصم، دور اللجان البرلمانية في المراقبة خلال الثلاث دورات الأولى للولاية التشريعية الخامسة، المجلة المغربي للإدارة المحلية والتنمية، عدد 11 أبريل 1995، ص.13.

25– دليل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص.55.

26– المرجع نفسه، ص ص.56/55.

27– اللجان في الهيئات التشريعية، تقسيم العمل، سلسلة الأبحاث الاجتماعية، البحث 2 ،المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، ص.4.

وتتمتع الهيئات التشريعية كلها بالقدرة على تفويض مجموعة من أعضاء الهيئة التشريعية أعمالها، على شكل لجان وينتخب هؤلاء الأعضاء رئيس اللجنة بشكل رسمي مع الإشارة إلى أن اختيار هذا الرئيس يكون امتيازا من حق الهيئة التشريعية لا التنفيذية أخيرا يجب أن تكون عملية الاختيار على يد أعضاء الهيئة التشريعية شفافة وممثلة للقواعد الإجرائية.[28]

وسواء قامت اللجنة باختيار رئيسها أو تم ذلك عن طريق هيئة أخرى في الهيئة التشريعية، فمن الأرجح أن يكون الرئيس عضوا في حزب الأكثرية الحاكم، رغم ذلك لا يجوز حظر أعضاء المعارضة أو الأقلية من السياق، يلاحظ أن بعض الهيئات التشريعية تعتمد منذ البداية مبدأ تخصيص اللجنة لأعضاء من أحزاب الأقليات، كما في ألمانيا والبرتغال ورومانيا مثلا، بينما تذهب لجان الحسابات العامة في كندا والهند والمملكة المتحدة، حد حفظ الرئاسة للمعارضة حكرا، نظرا إلى أنها تراجع الأداء المالية للهيئة التنفيذية وتؤدي وظيفة التدقيق في الحسابات.[29]

ولا شك في حرص الدستور على ضمان تخصيص رئاسة لجنة أو لجنتين من طرف المعارضة، خصوصا التنصيص بصريح العبارة على رئاسة المعارضة للجنة التشريع فيه تأكيد من جهة لما لهذه اللجنة من أهمية في العمل البرلماني، وبالتالي رئاستها من طرف المعارضة البرلمانية في حد ذاته تعبير على إعطاء المعارضة مكانة متقدمة في مجال التشريع وذلك لكون أن كل الجوانب المتعلقة بالعمل التشريعي يتم إنجازها داخل اللجان، ومن جهة أخرى فسح رئاسة اللجان للمعارضة من شأنه أن ينأى بعملها عن هيمنة توجهات الأغلبية، مما قد يساهم في إحداث نوع من التوازنات، وعلى الرغم من ذلك يبقى دور رئيس اللجنة حيادي يمارس مهام التنسيق بين اللجنة والحكومة فالدور الذي تضطلع به رئاسة اللجنة يتعين على الرئيس أن يبني علاقة طيبة مع كافة أعضاء اللجنة وأن يدخل في مفاوضات من وراء الستار مع مختلف الأحزاب الممثلة في اللجنة لضمان تدم العملية التشريعية إلى الأمام، وضرورة دراسة مشاريع القوانين المقترحة في الوقت المناسب.[30]

فرئيس اللجنة يتعين عليه أن يضمن تمثيلا متساويا بين آراء وأفكار كافة أعضاء اللجنة. ويعطى الوقت الكافي لأعضاء اللجنة للتعبير عن آرائهم واهتماماتهم ثم يراجع النقاط الأساسية التي ينبغي أن يتركز النقاش حولها.[31]

28– نحو تطوير المعايير الدولية للهيئات التشريعية الديموقراطية، المعهد الديموقراطي الوطني للشؤون الدولية، كانون الثاني، يناير 2007، ص.26.

29– نحو تطوير المعايير الدولية للهيئات التشريعية الديموقراطية، مرجع سابق، صص.26/27.

30– دور رؤساء اللجان البرلمانية، مقاربة مقارنة، ورشة عمل لرؤساء اللجان في مجلس المستشارين، 27 يونيو 2001، الرباط، المغرب، ينظر الرابط الالكتروني التالي: https://www.aswat.com/files/governance15ara.pdf

31– المرجع نفسه.

الفقرة الرابعة :
الحق في ممارسة الدبلوماسية البرلمانية

أصبح مفهوم الدبلوماسية البرلمانية أحد التعبيرات الواضحة التي استجدت في مجال الممارسة الدبلوماسية العالمية المعاصرة، وأضحى بذلك يؤكد بقوة المكانة الهامة التي تحتلها البرلمانات الوطنية في سائر دول العالم في مجال صنع السياسة الخارجية أو المساهمة في بلورة المشهد الدبلوماسي للدولة، كأسلوب جديد يعطي لمواقف الدولة الرسمية قوة ومصداقية لأنه يقنع المخاطب بأن الموقف التفاوضي المعبر عنه ليس وليد نظرة أحادية أو مغلقة للقيادة أو معبر عن طموحات شخصية بل يعطيه الاقتناع الكامل بأنه معبر عن طموح الشعب بأكمله الذي تمثله المؤسسة البرلمانية باعتبارها أسمى تعبير لإرادة الأمة[32].

وتشكل علاقة الفرق النيابية بالدبلوماسية البرلمانية مسألة هامة بالنظر لكون الفرق تعتبر المتحدث باسم الأحزاب السياسية داخل مجلس النواب أو مجلس المستشارين، وبما أنه يفترض على الأحزاب أن تكون لها سلطة على فرقها عن طريق التنسيق والإشراف لضمان الالتزام بمواقف الحزب من السياسة الخارجية وخطه السياسي والتعبير عن ذلك في كل المناسبات المتاحة سواء أثناء مناقشة مشاريع القوانين المتعلقة بالموافقة على الاتفاقيات الدولية أو ممارسة الرقابة على النشاط الحكومي في مجال السياسة الخارجية، فإنه من المنطقي التساؤل حول مدى تطابق هذه القاعدة مع ممارسة النواب للدبلوماسية البرلمانية التي تتطلب مشاركة جميع التيارات الممثلة في المجلس.[33]

ولعل في حرص الدستور على مساهمة المعارضة البرلمانية في العمل الدبلوماسي البرلماني فيه فضائل ومحاسن يمكن تجسيدها وفق ما يلي:

- ضمان مشاركة ملائمة لتمثيلية المعارضة البرلمانية في البعثات البرلمانية ومجموعات الصداقة البرلمانية والتنظيمات البرلمانية الدولية والجهوية والاقليمية،بما يتلاءم مع حجمها وقوتها بعيدا عن الحسابات الضيقة للأغلبية البرلمانية،لان الدبلوماسية الفعالة هي التي تجمع مختلف التيارات السياسية على اختلاف مرجعياتها وإيديولوجياتها،كما إن دبلوماسية الإقناع والدفاع عن القضايا الوطنية تقتضي نوعا من التعبئة الشاملة

32– المهدي كمال حجام، الدبلوماسية الموازية، رافد من روافد الدبلوماسية الرسمية، مجلة مجلس المستشارين، العدد التجريبي، دورة أبريل 2005، مطابع أبريال الرباط، ص.34.

33– Mohamed Jalal Essaid، la représentation des groupes parlementaires dans la direction et le fonctionnement de la chambre des représentants in : Représentation، médiation، participation dans le système politique marocain، coordination Abdellah Saaf Almoltaka –Casablanca، 1997، p.36.

على مستوى الأحزاب الممثلة في البرلمان دون ممارسة الإقصاء على أي طرف.

- إن إشراك المعارضة البرلمانية يستجيب لمعطى قائم ينبني على قاعدة استثمار العلاقات التي تملكها أحزاب المعارضة على المستوى الخارجي،وهي قادرة أن تكون قاعدة اسنادية وداعمة لمختلف القضايا الوطنية في سبيل كسب المزيد من التأييد الدولي.
- ضرورة تأهيل وإدماج أعضاء المعارضة البرلمانية في بلورة إستراتيجية محكمة للدبلوماسية البرلمانية للدفاع عن قضايا الوحدة الوطنية، للاتفاق والتوافق على وحدة المنطلقات والأهداف والمرامي، والعمل على توحيد كل جهود الأطراف التي تصب في بوتقة تحقيق النجاحات الدبلوماسية على مختلف الأصعدة.
- تمكين المعارضة البرلمانية من تقنيات العمل الدبلوماسي الحديثة من خلال الاستفادة من الدورات التكوينية خصوصا في مجالات الحوار والنقاش والتفاوض وأساليب الإقناع بما يكفل تعزيز قدراتها الدبلوماسية وصقلها.
- حق المعارضة في الاستفادة من الخبرة الدبلوماسية عن طريق تمكينها من كوادر بشرية متخصصة تمدها بالمعلومات الكافية الكاشفة والتشخيصية للمتغيرات العالمية وتكييف تحركاتها مع مختلف التطورات والتغييرات التي تطرأ بين الفينة والأخرى، وهذه «المكننة الخبراتية» لن تتأتى إلا من خلال بيوت الخبرة في المجال الدبلوماسي العاملة إن على المستوى الوطني أو الخارجي وهي مسالة ممكنة حالة توفير الموارد المالية لتغطية مصاريف التنقل وتغطية نفقات التكوين والتدريب.

الفقرة الخامسة:

حق إحالة القوانين على المحكمة الدستورية

تعتبر الرقابة على دستورية القوانين إحدى أوجه تكريس دولة الحق والقانون لكونها،تسعى إلى حماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف القوانين، فهي تشكل قيدا على البرلمان في اعتماد قوانين قد تحمل خروقات لمبدأ الشرعية الدستورية أي منع صدور نصوص قانونية مخالفة للدستور، فهي وسيلة لحماية الدستور من أي خرف أو اعتداء وإلى وضع مبدأ سموه على غيره من النصوص الأخرى موضع التطبيق أي احترام مبدأ تدرج القوانين.

وأمام الهيمنة الحكومية على مجال التشريع قد تلجأ في حالات عديدة إلى اعتماد قوانين مشوبة بعيوب دستورية وذلك عن قصد أو عن غير قصد، وهذا بمساندة أغلبيتها الآلية، وعلى هذا الأساس ودرءا لكل هذه المخاطر والمنزلقات، مكنت مختلف الدساتير الأقلية

البرلمانية من ممارسة حق إحالة القوانين على القضاء الدستوري باشتراط نسب محددة من الأعضاء، وذلك بهدف حماية الأفراد من القوانين المعيبة دستوريا والتي يمكن أن تشكل خرقا وانتهاكا واضحا لحقوقها وحرياتها، وهذا الحق يبرز بشكل كبير أهمية مشاركة المعارضة البرلمانية في المجال التشريعي حتى وان كانت بعدية إلا أنها بالغة الأهمية من حيث أنها تساعدها على ممارسة نوع من الاعتراض على القوانين التي قد تكون مصدرا لتهديد حقوق وحريات الأفراد خصوصا الأقلية التي تمثلها من المواطنين والحد من تعسف الحكومة والأغلبية في تغليب اتجاهاتهما التشريعية بنوع من الاحتكارية والاستئثارية.

وكما هو معلوم أن ممارسة الحق في المبادرة بإحالة القوانين على القضاء الدستوري بحاجة إلى تقنين بما يكفل عدم سوء استعماله من طرف المعارضة البرلمانية، وما قد يترتب عن ذلك من تعطيل للعمل التشريعي ضدا على الحكومة أو نتيجة حسابات سياسية ضيقة وغير معقولة،فان اقتراح مسالة النصاب القانوني تجد سندها الموضوعي في ذلك، وعليه نجد إن معظم الدساتير المقارنة تشترط توافر نصاب قانوني قائم على أساس حماية حقوق المعارضة في إحالة القوانين على القضاء الدستوري لكن دون ممارسته بنوع من الاطلاقية والمغالاة حتى لا يضر بالعمل التشريعي ويكون مصدرا للإضرار بمصالح المواطنين.

وانسجاما مع توجه المشرع الدستوري نحو الإقرار الدستوري لحقوق المعارضة وخاصة ماتضمنه الفصل 10 من دستور 2011 بصريح العبارة،فان الفصل 132 وفي الفقرة الثانية الذي نص على انه «يمكن للملك وكذا رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين وخمس أعضاء مجلس النواب وأربعين عضوا من أعضاء مجلس المستشارين أن يحيلوا القوانين أو الاتفاقيات الدولية قبل إصدار الأمر بتنفيذها أو قبل المصادقة عليها إلى المحكمة الدستورية لتبث في مطابقتها للدستور»[34]، جاء بصيغة متقدمة عن الفصل من دستور 1996، الذي كان يشترط نصاب الربع من أعضاء مجلس النواب، أضف إلى ذلك تضمينه لإحالة حتى الاتفاقيات الدولية على المحكمة الدستورية وهو اختصاص لم يكن في ظل دستور 1996، وهي مسالة بالغة الأهمية بالنسبة للمعارضة البرلمانية لتأكيد وجودها حتى على مستوى مراقبة العمل الخارجي والدبلوماسي، وهذا ينسجم مع معطى ان المنطق السياسي يقتضي أن إتاحة المجال للأقلية داخل البرلمان هو من اجل الدفاع عن وجهة نظرها حينما ترى أن القانون المصوت عليه يتضمن مخالفة لأحكام الدستور.

إلا انه على الرغم من أن الدستور الجديد خفف من عبء النصاب القانوني لإحالة القوانين على المحكمة الدستورية بالنسبة لأعضاء مجلس النواب فان اشتراط أربعين عضوا من مجلس

34- الفصل 132 من دستور 2011.

المستشارين يعد تعجيزيا نوعا ما خصوصا وان مجلس المستشارين يتشكل فقط من 90 عضوا على الأقل و120 عضو على الأكثر، مما قد يحول عمليا من بلوغ هذا النصاب خصوصا إذا أفرزت الانتخابات أغلبية كبيرة مساندة للحكومة مما قد يحول دون لجوء المعارضة إلى ممارسة هذا الحق الدستوري.

على انه في نهاية المطاف على الرغم مما قد يترتب من صعوبات واكراهات قانونية أو ممارساتية لهذا الحق سواء على مستوى مجلس النواب أو مجلس المستشارين، إلا انه يمكن أن يشكل للمعارضة أداة أو سلاح تصوبه في وجه الحكومة متى اكتشفت زيغها التشريعي لتعيدها إلى جادة الصواب، ويمكن أن يشكل وسيلة مثلى للضغط على الحكومة واثبات المعارضة لوجودها والحفاظ على نوع من توازن القوى داخل البرلمان بين الأغلبية والمعارضة.

وما يعزز من دور المعارضة في مجال الرقابة على دستورية القوانين هو ما حمله الفصل 10 من ضرورة مساهمة المعارضة البرلمانية في اقتراح المترشحين وفي انتخاب أعضاء المحكمة الدستورية،انسجاما مع الفصل 130 الذي يحدد تأليف أعضاء المحكمة الدستورية حيث نجد 6 أعضاء ينتخب نصفهم من قبل مجلس النواب والنصف الآخر من قبل مجلس المستشارين مما يمنح المعارضة فرصة المشاركة في الاقتراح والانتخاب،وهو عرفان بدورها في تفعيل الرقابة على دستورية القوانين التي تشكل العمود الفقري في بناء دولة الحق والمؤسسات.

المطلب الثاني:

الحقوق المرتبطة بتعزيز القدرات المؤسسية للمعارضة وضمان فعاليتها

لا يستقيم الأداء الفعال للمعارضة دون تمكينها دستوريا من عوامل التأهيل مؤسساتيا وبشريا وماليا وإعلاميا، شريطة أن تكون في مستوى التحديات والرهانات في بلورة مشاريع مجتمعية بديلة للرقي بمستوى تدبير الشأن العام من خلال سلك النهج المعارضاتي البناء، الذي يحتكم في مسلكياته للموجبات الدستورية، فالمعارضة البرلمانية بحاجة إلى ضمانات لحرية الرأي والتعبير(أولا)، ومكننتها وإمدادها بوسائل العمل والفعل (ثانيا)، وحقها في الاستفادة من مصادر التمويل العمومي على(ثالثا)وان يخصص لها الفضاء الإعلامي العمومي على أساس قاعدة تكافؤ الفرص(رابعا)، وان تساهم في تأطير المواطنين(خامسا) على أن تكون معارضة حكيمة وبناءة(سادسا) وهذا ما احتواه المعمار الدستوري.

الفقرة الأولى:
حرية التعبير وإبداء الرأي

ثمة شرط أساسي لكي يكون البرلمان ممثلا لكل الشعب ويمثل أعضاؤه ناخبيهم بفعالية، وهو أن يعبر الأعضاء عن آرائهم بحرية دون رهبة أو محاباة، ومن الناحية التاريخية تعرض أعضاء البرلمان في كثير من الأحيان إلى جميع أنواع الضغوط وأشكال التهديد من قبل الحكومات، لاسيما عندما كانوا يتحدثون صراحة عن إساءة استخدام السلطة من جانب الحكومة، فضلا عن التيارات القوية الأخرى داخل المجتمع نفسه، ولهذا السبب حظيت حقوق أعضاء البرلمان في حرية التعبير بحماية خاصة من خلال قواعد الامتياز، أو عدم المساءلة البرلمانية التي تحمي أعضاء البرلمان من المثول أمام المحاكم، بسبب الآراء التي يعبرون عنها أو الأصوات التي يلون بها في أثناء ممارسة صلاحياتهم.[35]

وعليه فالبرلمان يعتبر مجالا خصبا لتبلور الآراء وضمان تنوعها وتبايناتها، والتي تساهم إلى حد كبير في إغناء النقاش والحوار البرلمانيين، في سبيل كفالة الحصول على معلومات وبدائل مختلفة لحل مختلف المشاكل والإشكاليات المرتبطة بالسياسات العامة، وبالتالي غالبا ما ينتج عن ذلك صناعة تشريع ينحى في انسجام وتوافق مع الاحتياجات المجتمعية.

ونحن ندرك تمام الإدراك على أن الأغلبية البرلمانية التي تفرزها الانتخابات التشريعية تحظى بتمثيل غالبية المواطنين، وتعبر عن تطلعاتهم وطموحاتهم، إلا إن المنطق الفلسفي والغائي للتمثيلية البرلمانية وجوهر الممارسة البرلمانية لا يستوجبان الإجهاز على حقوق الأقلية، التي تعبر عنها المعارضة، فالأمر يسترعي مراعاة آرائها وتمكينها من المجال البرلماني للإفصاح عن تعبيراتها وتمثلاتها بخصوص الإستراتيجية التشريعية التي يجد فيها كل مواطن كيفما كان موقعه أو قناعاته ظالته، وحاجته الاجتماعية إليها.

ذلك أن السمة البارزة في البرلمانات في الدول النامية هو سيادة رأي الأغلبية البرلمانية المساندة للحكومة سواء من خلال تشكلها من الأغلبية الساحقة للحزب الحاكم، أو من أحزاب مختلفة موالية، وهي في الغالب ما تكون أغلبية مصطنعة آلية تضمن هيمنة الحكومة على العمل البرلماني، وتحفظ للسلطة التنفيذية موقعها وتجعلها بمنأى عن أي مساءلة أو محاسبة، وتعزز مكانتها في الحفاظ والاستئثار بالسلطة، مما يجعل دائما المعارضة البرلمانية تقع تحت طائلة الإقصاء والتهميش، وإسكات صوتها، وحتى في العديد من هذه البرلمانات نجد المعارضة تأخذ طابعا صوريا مهمتها الأساسية إضفاء الشرعية على المؤسسة البرلمانية، وهي

35– ديفيد بيثام، البرلمان والديموقراطية في القرن الحادي والعشرين، دليل الممارسة الجيدة، مرجع سابق، ص.43.

دائما ما تكون أداة طيعة لا تثير أي إزعاج للحكومة ولا للأغلبية المساندة لها ووجودها شكلي فقط.

إن الدستور يوفر لأي برلماني كيفما كانت قناعاته الإيديولوجية والسياسية في التعبير عنها داخل المؤسسة البرلمانية بكل حرية ودون خوف أو التعرض لآي إكراه أو ضغط آو مساومة أو تهديد أو وعيد، فالرأي المعارض /المضاد لا يشكل خطرا على التدبير الحكومي للسياسة العامة بقدر ما يساهم في اكتشاف الاختلالات والعمل على تقويمها، ذلك انه لا يمكن التسليم بشكل نهائي على إن رأي الأغلبية هو الصائب، لان تحركاتها عادة ما تتم تحت تأثير إكراهات التدبير والتسيير، مما قد يؤثر على رؤيتها للأمور، وهذا ما أثبتته العديد من التجارب البرلمانية اتساع الهوة بين الحكومة وأغلبيتها من جهة، والمجتمع من جهة أخرى، عكس ذلك فرأي المعارضة يمكن أن يشكل مصدرا للتنبيه والتذكير، والدعوة إلى التقويم ولا يجب أن يتم إدراجه في منوال عرقلة العمل الحكومي دون موجب حق.

فالمعارضة يجب أن تقدم نفسها «كقوة مؤثرة» في العمل البرلماني، وان تمارس كل الحقوق الموكولة لها بمقتضى الدستور والانظمة الداخلية للبرلمان، وان تتوفر لها الإرادة الكافية لتفعيلها وأجراتها، مما سيعزز من قدرتها على الفعل والأداء وفرض وجودها بما سيمكنها من إن تكون معادلة ضرورية في العمل البرلماني وليس مجرد زيادة عددية فقط، وهذا الآمر ومع التواتر وبحكم الزمن ستتشكل إلى جانب الحماية الدستورية لحقوق المعارضة قواعد عرفية برلمانية موازية بحكم الممارسة البرلمانية تعضدها، وتقوي من شوكتها، وتجعل هذه الحقوق محفوظة ومصونة إلى حد كبير، ومسيجة ضد أي انتهاك آو تطاول من الحكومة والأغلبية على حد سواء.

فالبرلمان باعتباره كفضاء للنقاش العمومي حول القضايا التي تهم المواطنين يتطلب من أن يتجسد ذلك من خلال فتح حوارات حقيقية تعتمد على مقارعة الفكرة بالفكرة، والحجة بالحجة، والبرهان بالبرهان، ولا مكان للأفكار العقيمة واللغو واللغط، فالأمر يتطلب الاجتهاد والإبداع والابتكار من اجل مواجهة مشاكل قد تكون آنية ومستعجلة، آو اتخاذ إجراءات تحفظية احترازية درءا لمشاكل مستقبلية ممكنة الحدوث، وبالتالي فان آراء المعارضة البرلمانية يجب أن تكون في مستوى الرهان والتحدي، وان تكون معارضتها بناءة وليس المعارضة من اجل المعارضة فقط.

من هذا المنطلق، فقد تضمنت مختلف الدساتير الديمقراطية المعاصرة عدة ضمانات تحفظ للسلطة التشريعية إستقلاليتها حتى لا يقع أعضاؤها تحت طائلة التهديد أو التخويف أو

الإنتقام، سواء من قبل الحكومة أو غيرها، مما يجعل العضو البرلماني حرا في اتخاذ مواقفه والإدلاء بآرائه أثناء ممارسته لعمله البرلماني في سبيل تحقيق المصلحة العامة[36].

وعلى هذا الأساس، تعتبر الحماية بمثابة الدرع الواقي بالنسبة للبرلماني والتي تمنح له الثقة الكاملة لمباشرة مهامه، وتمكنه من قول كل ما من شأنه أن يساهم في إثراء العمل البرلماني والرقي به خاصة فيما يتعلق بإظهار أخطاء الحكومة وانتقادها واكتشاف عيوبها[37]،

إن قوة المعارضة البرلمانية أيضا تنبع أساسا من قدرتها على اعتماد إستراتيجية التخطيط من أجل إضفاء نوع من الحركية والدينامية على عملها وفعلها، وهذا الأمر يستوجب عمليات التنسيق والحوار وإيجاد سبل التعاون والتكامل على مستوى بناء المواقف السياسية من مختلف القضايا التي تشغل الرأي العام، فالمعارضة البرلمانية في الديمقراطيات الغربية، أضحت تشتغل بمتواليات رشيدة ومعقلنة في سبيل بلورة مشروع مجتمعي بديل، حالة عدم جدوائية وتأزم المقاربات الحكومية، فهي تشكل حكومات الظل ومنطق اعتمالها قائم على أساس الاجتهاد والإبداع وتعتمد مناهج علمية في إعداد برامجها في مسعى تحقيق نوع من التماثل والانسجام مع الاحتياجات المجتمعية الشعبية المتجددة باستمرار.

وعلى العكس من ذلك نجد أن المعارضة البرلمانية في الدول غير الديمقراطية بالإضافة إلى ضعفها الذاتي، وبحكم تعدد وتنوع الأطياف المشكلة لها، فهي تحيى تحت عوز التنسيق والتخطيط وتعيش في غيبوبة سياسية مستمرة، كما أنها في الغالب ما تكون معارضة برلمانية آلية مصطنعة، تعمل تحت إمرة وإملاءات السلطة وما يدور في فلكها من حكومة وأغلبية مساندة لها.

فالوظيفة التمثيلية تقتضي تمكين المعارضة البرلمانية من عقد اجتماعات تنسيقية وإحداث بيئة تواصلية إيجابية لكل مكوناتها، في تبادل الآراء وتوحيد الأفكار والتصورات، مما يمنحها إمكانات ممارسة الضغط والتأثير على الحكومة وتوجيه سياستها بما يخدم مصالح المواطنين، وهذا ما حرص المشرع الدستوري على تضمينه في الفصل 10 من دستور 2011،[38] وعليه يظل حق لاجتماع والتنسيق مصون بمقتضى دستوري يعطيه قوة النفاذ والاجرأة، وبشكل قوة إجبار لكل الفاعلين البرلمانيين حكومة وأغلبية على احترامه وتقديره إلا أن ممارسة هذا الحق لا يخرج عن إطار احترام مجموعة من القواعد الدستورية.

36- عدنان محسن ظاهر : حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية، دراسة مقارنة للأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي PNUD، الطبعة الأولى 2007، الصفحة. 149.

37- رمضان محمد بطيخ: الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص. 11.

38- ينظر الفصل 10 من دستور 2011.

الفقرة الثانية:

تمكين المعارضة من وسائل العمل والفعل

لا شك أن قيمة وفعالية العمل البرلماني تقاس بمقدار ما توفره البيئة الداخلية للمؤسسة البرلمانية من تجهيزات وإمكانيات مادية ومالية وتحفزهم على البذل والعطاء، وهي كلها عناصر داعمة لكلى البرلمانيين على قدم المساواة تستفيد منها فرق الأغلبية والأقلية على حد سواء، دون إحداث تفضيلات أو تمييزات، وعلى هذا الأساس والمنوال عمليا لا يمكن أن نتصور وجود معارضة برلمانية فاعلة دون تمكينها من وسائل العمل والفعل، ولا يمكن أن تكون كذلك إذا لم تتوفر لها الموارد المالية والبشرية الكافية التي تعاونها وتساعدها في تأدية وظائفها.

ويندرج ضمن هذه المكننة أيضا تمكين المعارضة من البحوث والمعلومات البرلمانية كحق مكتسب غير قابل للتجزيء، أو التنازل عليه أو مصادرته من طرف الحكومة والأغلبية، فالمعارضة بحاجة إلى معلومات حول العمل الحكومي لكي تكون على بينة وتشارك بشكل فعلي وجدي في النقاش البرلماني، فهي بحاجة إلى معلومات من اجل حسن تقدير الاحتياجات التشريعية المجتمعية، وبالتالي تكون منسجمة في طرحها لمختلف البدائل في تدبير السياسات العمومية.

فالضرورة العملية الميدانية للممارسة البرلمانية الجيدة تقتضي تمكين المعارضة من الحصول على المعلومات البرلمانية في سياقات مواكبة مع التطور الحاصل على مستوى طرق الإنتاج المعلومة البرلمانية، فالبحوث البرلمانية تعتبر ركنا محوريا فى عملية تطوير العمل البرلمانى،

أولهما، جانب الطلب على خدمات البحوث البرلمانية، وهو ما يتمثل فى ضرورة تطوير الخدمات البحثية والقدرات التحليلية المتاحة للنواب. ويتمثل ذلك الطلب المتزايد فى عدة أمور، مثل: زيادة طلب النواب على خدمات البحوث البرلمانية وتحليل المعلومات والسياسات والتشريعات عموما، ومن جانب الأعضاء الجدد، وزيادة الطلب على تلك البحوث في الموضوعات المتخصصة (كالعلمية والتكنولوجية)، والمستجدة (كالاستنساخ والهندسة الوراثية..)، والمقارنة (كالنظم الاقتصادية وتجارب الإصلاح الاقتصادي)، والرغبة في استثمار عصر المعلومات والاستفادة من التطور الكبير في الاتصالات والانفتاح في المعلومات بين أنحاء العالم، وزيادة توقعات الأعضاء من القدرات البحثية البرلمانية في

عصر المعلومات، وزيادة احتياجهم لهذا القدرات لمواكبة التحديات التي يفرضها الرأي العام الذي أصبح، بدوره، أكثر قدرة ورغبة على متابعة أنشطة البرلمان وأداء النواب ومقارنة كل هذا بما يحدث في العالم.. [39]

وثانيهما، **جانب العرض**، أي التقدم المتسارع في تجارب وبرامج تطوير البحوث البرلمانية ذاتها وخصوصا باستخدام التقنيات الحديثة، فيما يجعلها منظومة «فرعية» متكاملة داخل المؤسسة البرلمانية، ولهذا تسمى «نظم البحوث البرلمانية/التشريعية» (**Parliamentary Services Services-PRS**)، التي تعتمد بدورها على منظومة تقنية متكاملة من «نظم المعلومات التشريعية.[40]

تتميز البرلمانات في أكثر الديمقراطيات المتقدمة إن لم يكن جميعها بوجود أحزاب قوية تضم عددا كبيرا من الأعضاء ووفرة الموارد البشرية والمادية التي تملكها هذه الأحزاب تسمح لها حينما تكون في المعارضة بتشكيل «حكومات ظل» أو على الأقل «إدارات ظل» للإدارة الحكومية وتشكل هذه المؤسسات من نواب واختصاصيين واختصاصيات توكل إلى كل منهم /منهن مهمة متابعة أعمال وزارة وإدارة ظل معنية ومراقبة الوزارة والإدارة المقابلة لها في التركيبة الحكومية.[41]

وعلى هذا الأساس وجوبية اتخاذ مجموعة من التدابير يمكن تلخيصها فيما يلي:

تمكين أعضاء المعارضة من وسائل العمل على مستوى الدائرة الانتخابية (مكتب الدائرة،الكوادر البشرية، الموارد المالية لتغطية التنقلات....) من اجل التواصل مع الناخبين والوقوف المباشر على مشاكلهم واحتياجاتهم والعمل على إسداء الخدمات المكنة للمواطنين.

حق الاستفادة من الدورات التكوينية التي تساعد في اكتساب الخبرة والكفاءة في فن الصياغة التشريعية والتقنيات الحديثة في العمل البرلماني، والاستفادة من التجارب النظيرة /المقارنة في هذا المجال، وهذا الأمر سيساهم إلى حد كبير في تعزيز القدرات التشريعية والرقابية لأعضاء المعارضة، ويمنحهم الدافعية أكثر نحو العمل. فالخبرة الفنية تمكن البرلماني /المعارض من الانخراط في ممارسة الدبلوماسية البرلمانية، فآراؤه ستشكل حتما عاملا مغذيا لحوكمة الدبلوماسية البرلمانية وتوجيهها بما يخدم المصالح الوطنية.

39- علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ينظر الرابط الالكتروني التالي : http://www.pogar.org/publications/legislature/sawi1a/section7.html

40- المرجع نفسه.

41- دليل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، ص.34.

الفقرة الثالثة:
الاستفادة من التمويل العمومي وفق قاعدة تكافؤ الفرص

لا خلاف حول حاجة النظام الديمقراطي لأحزاب ديمقراطية وقوية وحاجة الأحزاب إلى المال،حاجة ترتبط بنفقات أنشطة الحزب وإصدار صحفه وعقد ندواته وتمويل حملاته الانتخابية وعقد مؤتمراته[42]، فللأحزاب السياسية القوية دور هام في العمل السياسي الديمقراطي الذي يقوم على التنافس والانفتاح، خصوصا في الديمقراطيات الناشئة، وتحتاج الأحزاب إلى التمويل لتضمن بقاءها وقدرتها التنافسية ولتنجز وظائفها الديمقراطية خلال الحملات الانتخابية.[43]

يلازم الأحزاب السياسية التي تحتاج للأموال حتى تستطيع القيام بأنشطتها بفعالية خطر انعدام التساوي من حيث تمويلها لأن المال عنصر ضروري لحيويتها وفعاليتها، ويترتب على ضعف المصادر المالية لبعض الأحزاب ضعف قدرتها التنافسية ويعد التمويل العمومي للأحزاب السياسية، إحدى الآليات التي لجأ إليها عدد كبير من الأنظمة الديمقراطية للتدخل في عملية تمويل الأحزاب السياسية، ويسعى تمويل الأحزاب السياسية من المال العمومي إلى مايلي: مواجهة انعدام التساوي في قدرات الأحزاب المتنافسة على جمع مبالغ متساوية من المال أو ال والقضاء على احتمال تضارب المصالح الذي هو ينتج عن اعتماد الأحزاب على المصادر الخاصة للحصول على تمويلها ثانيا، وذلك من خلال توفير تلك الأنظمة الديمقراطية للأحزاب فرص متساوية للاشتراك في النقاش العام، وتوفير المصادر المالية التي تمكنها من تقديم نفسها للجمهور.[44]

يشكل ضمان أحقية المعارضة البرلمانية في الاستفادة من التمويل العمومي من صميم الممارسة الديمقراطية، وهذا ما أكده الفصل 10 من الدستور الذي نص على «حق المعارضة» في الإستفادة من التمويل العمومي وفق مقتضيات القانون، وهي مسألة إيجابية من أجل تاكيد استقلالية المعارضة في أداء أنشطتها سواء على مستوى المؤسسة البرلمانية، أو خارجها بما يمكنها من كفالة التواصل مع المواطنين، خاصة ضمان ولاء قاعدتها الشعبية والعمل على تأييد واستقطاب فئات أخرى.

42- ميلود بلقاضي، قراءة في قانون رقم 04-36، المتعلق بالأحزاب السياسية، سلسلة دراسات وأبحاث 2، منشورات فكر، الطبعة الأولى، نوفمبر 2006، ص.109.

43- مايكل جونستون، الأحزاب السياسية والديمقراطية من الناحيتين النظرية والعملية، سياسة التمويل، والأحزاب، وتوطيد الديمقراطية، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، ص.3.

44- دليل الأحزاب السياسية والانتقال إلى الديمقراطية، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، 2004، ص.39.

فالمشهد البرلماني بحاجة ماسة إلى أحزاب قوية تشكل معارضة حقيقية قادرة على إنتاج خيارات سياسية بديلة لأحزاب الأغلبية، وفشل هذه الأخيرة في تدبير السياسات العامة مقرون بوجود البديل الذي تشكله المعارضة، ولعل في ضمان هذه المردودية ضرورة إمداد هذه الأحزاب المعارضة ولممثلة في البرلمان بالأموال الكافية. وفي ذلك مغزى لاينصب فقط في حد منها وإنما في خدمة المصلحة العامة.

إن ضمان التمويل لأحزاب المعارضة يؤول إلى إنتاج معارضة برلمانية تعي مسؤولياتها وواجباتها والتزاماتها تجاه المواطنين وتجاه العمل البرلماني.

مما لاشك فيه أن علاقة السلطة بالمعارضة في الدول غير الديمقراطية تتسم بنوع من الخلاف والشقاق، حيث أن طبيعة السلطة في هذه البلدان وتمركزها في الفئات الحاكمة جعلها تنظر إلى أحزاب المعارضة سواء الممثلة في البرلمان أو التي توجد خارجه على أنها شر لا بد منه، فهي دائما تسعى إلى تقزيمها والحد من أدوارها من خلال حرمانها من الإستفادة من التمويل العمومي،مما يقيد تحركاتها وأنشطتها مما يؤدي بها في نهاية المطاف إما إلى تفكيكها وانشقاقها أو الإفلاس السياسي التام، ولطالما شكلت مسالة التمويل لأحزاب المعارضة في المغرب عائقا حقيقيا، فإشكالية التمويل الحزبي كانت تخضع لقاعدة «**إغداق أحزاب الموالاة بالأموال مقابل حرمان المعارضة**»

فالتمكين المالي للمعارضة سيؤدي إلى فوائد ونتائج ايجابية يمكن تلخيصها فيما يلي:

- ضمان نوع من الإنصاف والمساواة التمويلية/المالية فيما بين الأحزاب السياسية، سواء أحزاب الأغلبية البرلمانية، والمعارضة البرلمانية،
- الحرص على اعتماد الشفافية في عملية التمويل وفق ما تنص عليه القوانين المعمول بها،
- تمويل الحملات الانتخابية للمعارضة وتمكينها من الدعم المالي في تمتين التواصل الإيجابي مع الناخبين، خاصة أن عملية الإتصال الفعال تتطلب نفقات هائلة لبلوغ مختلف المناطق الجغرافية الحضرية والقروية،
- إن الأحزاب السياسية الحديثة بحاجة إلى تجهيزات مادية وبشرية داخلية للحفاظ على حسن تنظيمها وتدبيرها، فأحزاب المعارضة لتأكيد فعاليتها التنظيمية ومد جسور التواصل بين الأجهزة المركزية وقواعدها على المستوى المحلي في حاجة إلى أموال

لحسن إدارتها لهذه العملية، وأي خصاص مالي يعود عليها بالأضرار ويعرقل مسارها في التنظيم والتعبئة.

كما إن الدور المهم الذي تؤديه المجموعات الحزبية أثناء تنفيذ أعمال الهيئة التشريعية ليستحق كل الدعم لذا ليس من الغريب أن تتلقى المجموعات الحزبية في الهيئة التشريعية المساعدة بشكل دعم تقني، أو إداري، أو لوجيستي، رغم ذلك لما كانت الأموال العامة تنفق لهذه الغاية، فلابد من إن تتبع النفقات صيغة واضحة وشفافة لا تميز حزب الأكثرية على نحو غير ملائم بموجب المادة 12 من الإعلان حول الديمقراطية الصادر عن اتحاد البرلماني الدولي يجب ضبط تنظيم الأحزاب ونشاطاتها وشؤونها المالية وتمويلها وأخلاقيتها بشكل مناسب وبطريقة حيادية لضمان نزاهة العمليات الديمقراطية.[45]

الفقرة الرابعة:

تمكين المعارضة من وسائل الإعلام العمومي

يشكل الإعلام العمومي مجالا خصبا لإبراز الحراك الحزبي إن على المستوى الداخلي أو الخارجي،فهو يشكل نافذة للتواصل الحزبي مع الجمهور وضمانة أساسية لانفتاح الأحزاب بمختلف تشكلاتها على المواطنين ويمكنها من تبادل المعلومات مع البيئة الخارجية والتي تساعد في ترشيد وعقلنة القرارات الحزبية،وتزداد أهمية الإعلام خلال فترات الاستحقاق الانتخابي حيث تشكل وسائل الإعلام منبرا للتعريف بالأحزاب وإبراز برامجها الانتخابية مع إبراز مختلف مواقفها بخصوص القضايا المجتمعية.

إن الإعلام العمومي يعتبر بحق موجها أساسيا في انفتاح الأحزاب على المواطنين ودعم الشفافية الحزبية،ويمكن أن يكون في موضع تغليب الكفة لصالح أحزاب دون أخرى،ففي الدول غير الديمقراطية غالبا ما يسلط ويوظف الإعلام ضد الأحزاب ويستعمل للتشهير بالأحزاب المعارضة ويكيل بها وسط وابل من الاتهامات والتشكيك في انتماءاتها وتوجهاتها السياسية والايديولوجية.

وقد اتسمت العلاقة بين الإعلام العمومي وأحزاب المعارضة بنوع من التنافر، وكان موضع الاتهام في كونه ظل مغلقا على المعارضة ومنفتحا أكثر على أحزاب الأكثرية، ويتعامل مع الأحزاب في الانتخابات بنوع من اللامساواة والمحاباة، مما جعل أحزاب المعارضة ومختلف البرامج التي تتقدم بها مبهمة وغير مقدمة بشكل جيد،على خلاف أحزاب الأغلبية التي وجدت في وسائل الإعلام ضالتها واستأثرت بالحيز الزمني الأكبر.

45– نحو تطوير المعايير الدولية للهيئات التشريعية الديموقراطية، مرجع سابق، صص.37/36.

كشف تقرير للهيئة العليا للاتصال السمعي/البصري، حول التعددية الحزبية في وسائل الإعلام العامة والخاصة، عن هيمنة واضحة للحكومة وأحزاب الأغلبية (6 أحزاب) على النشرات والمجلات الإخبارية وباقي البرامج خلال سنة 2007 (خارج الفترة الانتخابية)، مقارنة بالحصة الممنوحة لأحزاب المعارضة (16)، والأحزاب الغير ممثلة في البرلمان. بحيث بلغت الحيز الزمني المخصص للحكومة وأغلبيتها، في الإذاعات والتلفزات العامة والخاصة، 168 ساعة و7 دقائق، من بينها 73 ساعة و62 دقيقة لليسار الحكومي (الاتحاد الاشتراكي والتقدم والاشتراكية) والاستقلال (31 ساعة و32 دقيقة)، مقابل 57 ساعة و28 دقيقة لأحزاب المعارضة، أكثر من نصفها لحزب العدالة والتنمية (35 ساعة و4 دقائق).[46]

إن الفصل 10 يدعو من خلال مضمونه ومنطوقه إلى ضرورة إحداث قطيعة مع مختلف الممارسات السلبية التي شابت ممارسات الإعلام العمومي في تعاملها مع الأحزاب السياسية،ويحمل في ثناياه قواعد لإنصاف المعارضة وإقرار مبدأ تكافؤ الفرص في الاستفادة من الإعلام العمومي ومن اجل التفعيل يجب اتخاذ إجراءات قانونية وعملية لأجراة هذا المقتضى الدستوري وتطبيقه.[47]

وهذا في محمله سيؤدي بشكل ايجابي إلى تفعيل دور المعارضة البرلمانية ويمكنها في التواصل مع المواطنين والتعريف ببرامجها السياسية والانتخابية، ومن خلال الإعلام يمكن للمعارضة أن تساهم في التنشئة السياسية وتلقين القيم السياسية المحفزة على المشاركة السياسية،ففي الدول الديمقراطية يتم إمداد أحزاب المعارضة بكل التسهيلات والتيسيرات التي تمكنها من توظيف وسائل الإعلام العمومي وحتى الخاصة فهناك مثلا على سبيل المقارنة يعتمد ما يسمى ب«الإعلام المجاني».

يشير اصطلاح «الإعلام المجاني» في هذا البحث، إلى الفرصة المتاحة أمام الأحزاب أو المرشحين المنفردين لبث برامج أو نشر رسائل مطبوعة بتكلفة متدنية أو من دون أي تكلفة (ويختلف، بهذا المعنى، عما يحتمل من معان أخرى عند استعماله، مثلا، للدلالة على التغطية الإخبارية عوض الدعايات المدفوعة). وقد يقتصر نشر الرسائل على فترة الحملات، أو

46- تصريح ليحيا اليحياوي، الهاكا تكشف هيمنة الحكومة وأغلبيتها على الإعلام العمومي، جريدة التجديد، 7 يونيو 2008.

47- وارتباطا بالموضوع نفسه، أكد مصدر من الهاكا أنه تفعيلا لكل من المقتضيات الدستورية، خاصة الفصول 11 و28 و165، ومقتضيات الظهير الشريف المحدث للهيأة العليا للاتصال السمعي البصري، خصوصا المادة 22 منه، فإن المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري منكب على تحضير قراره الجديد الهادف إلى تحديد القواعد والشروط العملية لضمان الولوج المنصف للأحزاب السياسية الوطنية إلى وسائل الاتصال السمعي البصري، العمومية منها والخاصة، خلال فترة الانتخابات التشريعية التي من المترقب إجراؤها قريبا. وتفعيلا للتوجه الذي تتبناه الهيأة العليا، والقائم على الاستباقية والتفاعل الإيجابي والتشاور المثمر مع محيطها كلما دعا عملها التقنيني إلى ذلك، فإن المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري أخبر الأحزاب السياسية بأنه بصدد مراجعة القرار رقم 07-14 الذي تم اتخاذه لضمان وتدبير التعددية السياسية خلال فترة الانتخابات التشريعية لسنة 2007 بغرض تحيينه ليتلاءم مع الحملة الانتخابية التشريعية المرتقبة في وسائل الإعلام السمعية البصرية الوطنية، مقترحا عليها موافاته بآرائها واقتراحاتها على ضوء تجربتها السابقة في هذا المجال.

يستمر نشرها ما بين موسمين انتخابيين. ويجوز تغطية مجمل التكاليف، أو حصر الدعم بفترة بث مجانية وشغل مساحة في الإعلام المطبوع، على أن يتولى الأحزاب والمرشحون مسؤولية صياغة رسائلهم الخاصة. وتدعم تغطية التكاليف بالأموال العامة، أو بطلب وقت أو سماحة إعلاميين إلى مؤسسات إعلامية، أو تشجيعها على ذلك.[48]

إن الارتقاء بالإعلام العمومي إلى مستوى التعبير عن تطلعات المعارضة البرلمانية أضحى متطلبا آنيا ويستمد أصوله من الدستور وسيتعزز أكثر من خلال منظومة قانونية منصفة لكل الأحزاب السياسية ومن خلال الاستفادة من التجارب المقارنة المتطورة على سبيل تطوير قدرات المعارضة البرلمانية في التعاطي مع الشأن العمومي.

الفقرة الخامسة:

المساهمة في تأطير المواطنين.

يعتبر التأطير الحزبي من بين المهام الجوهرية التي تقوم بها الأحزاب السياسية حيث تعمل على توعية أعضائها وتكييفهم حسب مبادئها، والمساهمة في تنظيم وتوجيه الاستشارة الشعبية عند الاقتراع وذلك باختيارها للمترشحين وتأطيرهم في المجالس المنتخبة في شكل فرق برلمانية وتوجيههم وفق برنامجها أثناء مساهمتهم في الحكم ويستفيد أعضاؤها من تجربتها وفي خلاياها يتلقون تربية سياسية تؤهلهم للمساهمة في تسيير شؤون الدولة[49].

إن اشتغال المؤسسة البرلمانية وفق ثنائية الفعالية والمردودية رهين بمدى فعالية الأحزاب وموقعها ودورها في النظام السياسي، فقوة المؤسسة البرلمانية من قوة الأحزاب التي تعمل في إطارها وضعفها يؤشر على وجود اختلالات في الأداء البرلماني بصفة عامة، وذلك لماله من ارتباط بالسلوك السياسي للأحزاب من خلال قيامها بدورها في التنشئة الاجتماعية والسياسية عبر القيم التي تنقلها للأفراد والمهارات التي تحاول تزويدهم لها بما يساعد على تكوين شخصياتهم، وبالتالي تأمين اختيار مثقفي الطبقة السياسية ونخبها وجعلهم مؤهلين لتحمل مسؤوليات عامة باسم أحزابهم داخل مؤسسات الدولة التي تشكل الأحزاب جهازا ومصدرا لاختيار أعضائها[50].

48- مايكل جونستون،الأحزاب السياسية والديمقراطية من الناحيتين النظرية والعملية، مرجع سابق، ص.18.

49- المختار مطيع، المبادئ العامة للقانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مرجع سابق، ص.122.

50- محمد الغالي، التدخل البرلماني في مجال السياسة العامة في المغرب (1984-2002)، مرجع سابق ، ص.436.

إن الأحزاب السياسية المغربية أصبحت مدعوة أكثر من أي وقت مضى إلى تطوير قدراتها الذاتية في مجال التأطير الحزبي، لأن بروز نخبة حزبية مؤطرة موضوعيا وايدولوجيا وبصورة محكمة سيساهم بلا شك في بروز برلمانيين مسؤولين تتوافر فيهم مختلف شروط النزاهة والفعالية والإخلاص في عملهم البرلماني. لذلك، ولكي تكون هذه الأحزاب على استعداد لمواجهة مختلف التحديات يجب أن تعمل على تجديد ثقافتها السياسية مع تكريس وتجذير ثقافة التأطير في مختلف هياكلها التنظيمية من خلال ضمان وجود خلايا وتنظيمات دائمة تابعة للحزب تقوم بهذا الدور، ومن خلال أيضا إحداث تنظيم تأطيري دائم يمكن من إقامة تواصل منتظم بين الحزب وأعضاء البرلمان[51]

فالتدريب يجب أن يشكل محورا جوهريا في أجندة التأطير الحزبي لدى المعارضة لفوائده العظمى، ومن أجل القيام بمهام التدريب الحزبي، تقدم الأحزاب السياسية الناجحة برامج تدريب متكررة فتكفل بذلك لعدد متنام من أعضائها سبل القيام بعدد متنوع من المهام القيادية مثل: المهام الإدارية ومهام جمع الأموال والمهام المتصلة بتكنولوجيا الكمبيوتر والعلاقات بأجهزة الإعلام وتطوير رسالة الحزب واستقطاب أعضاء جدد، وفي غياب مثل هذا التدريب المستمر والمتكرر لا يمكن للحزب أن يتوقع من جميع تنظيماته القيام بمهامها بصورة فعالة، وامتلاكها القدرة على مواجهة التحديات، فالحاجة للتدريب في لحزب السياسي لها أهمية خاصة لأن القادة يتغيرون بانتظام، ولأن أعضاء الحزب يحتاجون لإعداد أنفسهم لتولي المناصب الحكومية. إن التدريب المستمر يعد المنظمين والمناضلين لتولي المناصب القيادية داخل الحزب وخارجه.[52]

كما إن التأطير يمكن أن يستثمر على المستوى المحلي، حيث يعتبر المقر الانتخابي «للعضو أو المرشح أو التيار» نقطة ارتكاز مكانية لتحقيق أنشطة نوعية، سياسية وجماهيرية، كثيرة مثل التثقيف السياسي الجماهيري، والتجنيد أي جذب أعضاء جدد وتوسيع قاعدة المؤيدين والأنصار في الانتخابات، فضلا عن دوره المجتمعي العام وهو تنمية الوعي السياسي العام وتنشيط وتجديد الحياة السياسية حيث يتيح المقر الانتخابي تحقيق نوع من التواصل المادي والاتصال المباشر بين أجيال الطبقة السياسية ذاتها من ناحية وبينهم والجماهير من ناحية أخرى.[53]

51– عثمان الزياني، السلوك البرلماني وأداء البرلمان المغربي (الولاية البرلمانية السادسة نموذجا 2002/1997)، اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام،كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بوجدة، جامعة محمد الاول، صص.77/76.

52– دليل الأحزاب السياسية والانتقال إلى الديمقراطية، ص.49.

53– علي الصاوي،استراتيجية التطوير البرلماني،تطوير الامانة العامة للبرلمان،ينظر الرابط الالكتروني التالي:
http://local.taleea.com/archive/column_details.php?cid=1418&aid=148&ISSUENO=1602

وبالتالي فالحاجة ماسة إلى أن لا تتخلف أحزاب المعارضة عن ركب تأطير المواطنين، بالاستناد إلى التقنيات الحديثة التي تعتمدها الأحزاب المقارنة من خلال تكثيف الدورات التكوينية والتدريب والورشات والندوات والتواصل الجماهيري المستمر، والتي تذكي ثقافة الاختلاف في الرأي التي تشكل جوهر الممارسة الديمقراطية، فمناضل الحزب المعارض اليوم قد يصبح برلماني الغد،مما يمكنه من القيام بأدائه على أحسن وجه وقد يشكل إضافة نوعية للمؤسسة البرلمانية في تدبير شؤونها الداخلية، والقيام بوظائفها المختلفة بحكم استفادته من تجربة العمل الحزبي.

الفقرة السادسة:

مقومات المعارضة البناءة والجيدة

يشكل قبول المعارضة من جانب السلطة الحاكمة ثم الاستفادة منها من أجل تسيير عمل المؤسسات السياسية تقدما بارزا بالنسبة للمواطنين المنتمين للمعارضة، فهؤلاء يستطيعون عن طريق الدستور أن يؤكدوا استقلاليتهم وحرياتهم تجاه السلطة الحاكمة ويعبرون عن آرائهم، وبواسطة المعارضة يستطيعون مراقبة الحكومة وهذا مكسب إيجابي للمعارضة والتي يمكنها عن طريق الفصل العاشر من الدستور أن تظهر قوتها وما لديها من أفكار إيجابية يستفيد منها الجميع في إطار الشفافية والوضوح.[54]

إن أفضل معارضة هي تلك التي تسعى إلى أن تكون بناءة بمعنى أنها تقوم بتحدي التشريعات والقوانين التي تقومها الحكومة والتي تناقض سياسة المعارضة بوضوح وتعارض مع المصلحة العامة للشعب وليس المعارضة التي تتحدى التشريعات والقوانين بغرض المعارضة كونها أحزاب معارضة.[55]

تلعب أحزاب المعارضة أو الأقليات دورا رئيسيا في مساءلة الحكومة وتقديم خيارات سياسية بديلة إلى الشعب. وفي النظم البرلمانية، التي تستطيع الحكومة أن تبادر فيها إلى مناقشة السياسات واقتراح التشريعات اعتمادا على أغلبيتها البرلمانية، من المهم أن تكون ثمة حقوق مضمونة للمعارضة الرسمية لكي تضيف بنودا إلى جدول أعمال البرلمان حول التشريعات المقترحة والمناقشات المرتبطة بالسياسات، فضلا عن إتاحة وقت لإجراء هذه المناقشات، وبنفس الطريقة، تحتاج أحزاب الأقلية في الهيئات التشريعية التي تزاول مهامها في ظل نظام رئاسي إلى حقوق مشابهة.[56]

54– حسوني قدور بن موسى، حقوق المعارضة في مشروع الدستور الجديد، مرجع سابق.

55– دليل إرشادي مساعد لعضو البرلمان، مرجع سابق، صص.8/7.

56– نفس المرجع.

المعارضة البرلمانية تقدم نفسها على أساس كونها بديل ممكن لنموذج سائد ترفضه، فقوة البرلمان من قوة المعارضة فيه وضعفه من ضعفها وهوانها، وفي تسييج دور المعارضة البرلمانية دستوريا /قانونيا خطر وتهديد على الديمقراطية البرلمانية وما يترتب عن ذلك من انحصار للبعد الوظيفي للبرلمان وتحوله إلى أداة لخدمة مصالح الأغلبية البرلمانية، ومكنتنها من كل أدوات الهيمنة والسيطرة تصل بها إلى حد الاستبداد والاستئثار بالرأي، والمبادرة وصناعة التشريع،ويمكن أن تشكل «الدرع الواقي» للحكومة للانفلات من العقاب والمحاسبة، وبالتالي نشهد غياب تبلور تنوعية الاختيارات والبدائل والرؤى والتصورات بخصوص مخرجات العملية البرلمانية التي تعد مصدرا لترشيد وعقلنة القرارات البرلمانية، وبالتالي فان الوظيفة المحورية للمعارضة البرلمانية بالإضافة إلى الاختصاصات القانونية ذات الطابع التقني هي القيام بدور كبح جماح «تغول وطغيان الأغلبية البرلمانية»، وضبطها من اجل العمل في الإطار المحدد دستوريا وقانونيا والنأي بها عن ممارسة الإقصاء المنهج للمعارضة للمشاركة الايجابية في العملية البرلمانية.

وفي هذا السياق يذكر عضو البرلمان الايرلندي جيم **هيغنز** أن: «خير معارضة هي التي تسعى إلى أن تكون بناءة... مما يعني فقط تحدي التشريعات التي تناقض سياسة المعارضة بوضوح فمن المحتمل أن تتعرض أحزاب المعارضة للانتقاد إن اعتبرها الغير معرقلة للإجراءات السياسية.[57]

ومقابل مشاركة المعارضة في نشاطات وهيئات المجلس فإنه من الصواب أن تضطلع المعارضة بدور المراقب والمحاسب المسؤول للحكومة ولمشاريعها، فالمعارضة السلبية لاتكتفي بالنقد والرفض وتقديم الشكاوى وإنما تقدم أيضا البدائل، وهذه البدائل لاتقدم بقصد التعجيز،ولا بغرض إحراج الأحزاب الحاكمة بل هي بدائل قابلة للتطبيق إذا ما قيض للمعارضة الحلول محل الحزب الحاكم وتشكيل حكومة حزبية أو ائتلافية،والبدائل التي تقدمها المعارضة تستوحي عادة من مبادئها العامة التي تختلف عن المبادئ التي تستوجب منها الحزب /الأحزاب الحاكمة سياساتها واستراتيجياتها.تأكيدا على أهمية تقديم البدائل قام واضعو دستور ألمانيا الاتحادية بعد الحرب العالمية الثانية إدخال مفهوم «التصويت البناء على حجب الثقة»، ولقد ألزم هذا المفهوم الأحزاب المعارضة التي تحجب الثقة عن الحكومة

57– تعزيز القدرة التشريعية في العلاقات التشريعية التنفيذية،سلسلة الأبحاث التشريعية ،أعده المعهد الوطني الديمقراطي للشؤون الدولية بتمويل من الوقفية من اجل الديمقراطية.

بمقصد إسقاطها أن ترفق مشروع حجب الثقة بترشيح مستشار بديل لتزعم الحكومة الجديدة يحظى بدعم أكثرية نيابية تؤمن الاستقرار للحكومة البديلة وللمشاريع التي تنوي تنفيذها.[58]

على سبيل الختم:

يشكل التنصيص الدستوري على حقوق المعارضة البرلمانية،خطوة جد متقدمة بالنسبة للمشرع الدستوري المغربي من خلال تفريد فصول خاصة في الدستور لهذه الحقوق وتعدادها، وهي كلها تصب في اتجاه تعزيز موقعها في نسق العمل البرلماني، ومنحها مساحات للتحرك والفعل والعطاء والأداء الجيد، وبهذا التمكين الدستوري ستظل المعارضة أكثر مبادرة في مجال التشريع، وأكثر جرأة في إبداء الرأي في القضايا التي تهم المواطنين، وأكثر حماسة في توظيف أدوات الرقابة على الحكومة،مما سيساهم بشكل كبير في تقويم الاعوجاجات التي يمكن أن تنجلي وتظهر من خلال تدبيرها للسياسة العمومية أي الحكومة.

إلا انه تبقى مسالة التفعيل والاجراة لهذه الحقوق ضرورية وحتمية، بفعل توافر الإرادة في ذلك من طرف الأطراف الفاعلة المشكلة للمعارضة، وهذا الأمر يؤدي إلى نتائج ايجابية تتجلى في التأسيس لمعارضة مؤسساتية فاعلة، ونشوء تقاليد وأعراف تؤسس لثقافة برلمانية /معارضاتية تقطع مع جل الممارسات السابقة، التي ساهمت إلى حد كبير في تكريس عنصر عدم الثقة في البرلمان نتيجة ممارسات وسلوكيات اتخذت طابعا علائقيا شخصانيا،حيث اتسمت العلاقة بين الأغلبية والمعارضة بانعدام التعاون والتضامن وسيادة ثقافة الإقصاء، ولم يكن الصراع متمحورا على الأفكار والتصورات التي تفيد العمل البرلماني، بقدر ما اتخذ منحى الصراعات المصلحية الضيقة سواء على مستوى الأحزاب الممثلة في البرلمان أو أعضاء البرلمان بشكل فردي أو جماعي.

فمن المفروض أن تحتكم المنظومة العلائقية لثنائية الأغلبية /المعارضة إلى أسس صحيحة وسليمة، تستند على مقوم ضمان حقوق الطرفين وعلى أساس تنافسي يحترم فيه الخصم السياسي في سياقات قواعد اللعبة البرلمانية، لضمان الحكامة الجيدة في الفعل البرلماني، لان أي محاولة من أي طرف لتبني منطق الإقصاء للآخر تبقى مسألة غير صحية للعمل البرلماني، عندئذ يبقى الرهان على تفعيل الأداء البرلماني وترشيد القرار البرلماني رهانا خاسرا، فعلى الرغم من الندية القائمة والطابع الصراعي للعلاقة في حالات عديدة، فإن استحضار قواعد وشروط التعاون والتآزر والتضامن واحترام الحقوق الدستورية لآي منهما، معطى لا محيد عنه

58– دليل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق ، ص.56.

للتأسيس للديمقراطية البرلمانية على الرغم من الاختلاف والتباين في الاتجاهات والتوجهات الإيديولوجية/السياسية، إلا أنها يجب أن تصب كلها في خدمة الصالح العام وتكريس منطق التمثيلية البرلمانية الحقيقية.

كما إن مسؤولية صون حقوق المعارضة البرلمانية ملقاة على عاتق الحكومة والأغلبية البرلمانية الداعمة لها،والعمل على احترامها كما تقتضي ذلك قواعد الديمقراطية البرلمانية، فالمعارضة تشكل بحق أس بعث الدينامية والحراك في العمل البرلماني، فلا ضير من أن تكون في الواجهة البرلمانية وتعتلي منصة النقاش البرلماني الجاد والهادف إلى ضمان حسن سير وتدبير السياسات العمومية، بما يستوجب ذلك من ترشيد وعقلانية تتوافق مع احتياجات ومتطلبات المواطنين على اختلاف انتماءاتهم السياسية وتوجهاتهم الإيديولوجية.

وكما هو معلوم وبالانسجام مع القواعد الديمقراطية المفضية إلى التداول على السلطة، فان معارضة اليوم هي أغلبية الغد والعكس صحيح، وهذا ما يستلزم الإشراك الفعلي للمعارضة في العمل البرلماني للتمرس على تدبير الشأن العمومي والبرلماني بنوع من الاحترافية، وحتى لا تكون هناك فراغات على مستوى تطبيق مبدأ التداول على السلطة، وفي هذا ميزة ايجابية للممارسة الديمقراطية في مجملها.

مفهوم الملكية البرلمانية في النظام السياسي المغربي من خلال دستور 2011

الدكتورالعشوري محمد فؤاد

أستاذ باحث بكلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية بمكناس

على غرار الدساتير السابقة، يكرس دستور 2011 الثقافة الإجماعية. فهو يؤكد سمو المؤسسة الملكية وهيمنتها على الصرحين الدستوري و السياسي من خلال المجلس الوزاري، بالمقارنة مع المجلس الحكومي الذي يعتبر أسمى مؤسسة تمثيلية منبثقة عن صناديق الاقتراع. (مطلب أول).الأمر الذي يمس بجوهر مبدأ فصل السلط الذي يعتبر أحد أهم دعائم «الدستورانية ». فبالرغم من تأكيد العاهل المغربي في خطابه على مبدأ فصل السلط وإقرار الدستور المغربي الجديد به، فإن قراءة في اختصاصات المؤسسة الملكية تبين بجلاء كبير هيمنة هذه الأخيرة على كل السلطات وتركيزها بين يديها (مطلب ثاني).

لقد آثر الدستور الجديد «اللبرالية» من خلال التنصيص بشكل ملحوظ، على الحقوق و الحريات في نصوص متعددة من أبوابه[1] ، على الديمقراطية التي تجعل من الشعب سيد القرار من خلال ممثليه في السلطتين التشريعية و التنفيذية[2].

ساهمت العملية الانتخابية من جهتها في تكريس هذا الوضع بحيث لم تفرز صناديق الاقتراع أغلبية واضحة جعلت الحزب الفائز (حزب العدالة و التنمية) يدخل في تحالفات هشة وغير منطقية، تجعل الحكومة تحت رأفت المؤسسة الملكية وفي حاجة إلى تزكيتها.

1- في هذا الاتجاه، يقول محمد السادس في خطاب 17 يونيو 2011:، «... دسترة كافة حقوق الإنسان كما هو متعارف عليها عالميا، [...] وهو ما سيجعل من الدستور المغربي،دستور حقوق الإنسان،وميثاق لحقوق وواجبات المواطنة» . لقد خص الدستور المغربي باباً خاصاً بالحريات والحقوق الأساسية يتضمن 22 فصلاً، فضلاً عن عدة نصوص أخرى موزعة على بعض أبواب الدستور.بل أكثر من ذلك اعتبر الفصل 175 الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور من الثوابت التي لا يمكن بأي حال من الأحوال مراجعتها شأنها في ذلك شأن الملكية و الإسلام.

2- in,«ROUVILLOIS Fin , Réflexion sur la monarchie démocratique à la marocaine la constitution marocaine de 2011,lectures croisées,R.E.M.A.L.D. série « thème actuels », N° 77, page 64.

كل هذا يؤكد أن الآليات التي يعتمدها النظام السياسي المغربي بقيت على حالها، فقط أن "الدستور الجديد صاغها بطرق جديدة دون أن يغير من مرتكزاتها"[3].

المطلب الأول :
سمو الإجماعية على حساب التعددية

في إطار تحديده لمعالم مشروع الدستور الجديد يقول العاهل المغربي»...وأما الدعامة الثانية فتتجلى في تكريس مقومات وآليات الطابع البرلماني للنظام السياسي المغربي"[4]. توجه أكده الفصل الأول من الدستور حيث يقول: "نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية،ديمقراطية برلمانية واجتماعية".

إن الاقتصار على هذين المقتطفين دون وضعهما في السياق العام للنص الدستوري برمته ومقاربتهما من خلال قراءة عامة وشاملة لكل مقتضياته، قد يوحي لنا بأننا أمام ملكية برلمانية حقيقية[5] تقوم على حرية تدبير المؤسسات التمثيلية، خاصة منها السلطة التنفيذية في شخص رئيس الحكومة[6]، للشأن العام باعتبارها منبثقة عن الإرادة الشعبية وبالتالي التزامها بتنفيذ البرنامج الانتخابي الذي حظي باختيار الناخبين و الذي يعتبر جوهر التعاقد بينهما على اعتبار أن السلطة السياسية في إطار الملكية البرلمانية تدخل في المجال الخاص برئيس الحكومة دون رئيس الدولة[7].

فما هو الحال إذن بالنسبة لمفهوم الملكية البرلمانية في النظام السياسي المغربي؟

---

3 – محمد ضريف،مائدة مستديرة بمبادرة من مركز الدراسات والبحوث الاجتماعية بوجدة ،حول»انتخابات 25 نونبر وانعكاساتها على المشهد السياسي المغربي «.

4 – محمد السادس ،خطاب حول مراجعة دستور بتاريخ 17 يونيو 2011 .

5 – تقوم الملكية البرلمانية على سلطة تنفيذية برأسين، رئيس الدولة ورئيس الحكومة.إن رئيس الدولة (الملك) نظرا لكونه يتولى مهامه عن طريق الوراثة فهو لا يتمتع بأية مشروعية ديمقراطية مما يجعله يتولى مهاماً رمزية محضة وبالتالي لا يكون موضوع أية محاسبة.في حين يمارس رئيس الحكومة سلطة تنفيذية فعلية لكونه يتمتع بالمشروعية الديمقراطية ويكون موضوع محاسبة أمام الشعب صاحب السيادة.

6 – سنركز على اختصاصات رئيس الحكومة،باعتباره أسمى سلطة منبثقة عن الإرادة الشعبية،والذي توسعت اختصاصاته بشكل ملحوظ في دستور 2011 جعل البعض يعتبره سيد القرار في مجال السلطة التنفيذية وتدبير الشأن العام على حد سواء.

7 – أنظر في هذا الاتجاه،عمر بندورو،»العلاقات بين السلط،فصل أم خلط في السلط؟«، دفاتر وجهة نظر،عدد 24،2011، ص ص 107– 114

جاء دستور 2011 بتعديلات جوهرية في مجال السلطة التنفيذية. لذا نص على دسترة مجلس الحكومة، الذي طالما ظل مطلبا أساسيا من مطالب النخبة السياسية المغربية، وتوسيع ملحوظ لاختصاصات رئيس الحكومة في المجال الدستوري (تنفيذ البرنامج الحكومي،التعيين في المناصب السامية،السلطة التأسيسية الفرعية...).

إذا كان الدستور المغربي جعل من الحقل الديني، بالرغم مما يتضمنه من انعكاسات مباشرة على الحياتين القانونية و السياسية المغربيتين، مجال خاصا بالملك أمير المؤمنين[8]، فإنه أكثر من ذلك عمل على تقييد سلطة رئيس الحكومة وإخضاعها لسلطة رئيس الدولة في كل مناحيها و بالتالي إفراغها من محتواها، لتصبح غير ذات جدوى بدون مباركة الملك رئيس المجلس الوزاري[9]. هذا ما سنبينه من خلال الأمثلة الموالية:

الفقرة الأولى :

البرنامج الحكومي

ينص الفصل 88 من الدستور الجديد على ما يلي :»...يعرض [رئيس الحكومة] البرنامج الذي يعتزم تطبيقه ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في مختلف مجالات النشاط الوطني، وبالأخص في الميادين السياسية الاقتصادية و الاجتماعية و البيئية و الثقافية و الخارجية" ويضيف الفصل 89 قائلا «... تعمل الحكومة تحت سلطة رئيسها على تنفيذ البرنامج الحكومي... «. غير أن الفصل 89 يقيد من هذه السلطة حيث يقول: "يتداول مجلس الحكومة (...) في (...): السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري" الذي يختص فيها وفقا لمقتضيات الفقرة الأولى من الفصل 49 التي تنص على ما يلي: "يتداول المجلس الوزاري في(...): توجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة».

8 – ينص الفصل 41 من دستور 2011 على ما يلي: «يمارس الملك الصلاحيات الدينية المتعلقة بإمارة المؤمنين والمخولة له حصريا،بمقتضى هذا الفصل،بواسطة ظهائر».

9 – لقد اعتبر بعض الباحثين المغاربة أن اقتصار النص الدستوري،في بابه الخامس الخاص بالسلطة التنفيذية، على مؤسسة الحكومة دون مؤسسة الملك يعني أن الملك ليس طرفاً في السلطة التنفيذية وبالتالي «وضع حد للازدواجية القائلة بين سلطة الدولة وسلطة الحكومة»على حد قول عبد العالي حامي الدين في مقال تحت عنوان: «السلطة التنفيذية في مشروع 2011 من هيمنة المؤسسة الملكية إلى ضرورة تعايش مع رئيس الحكومة»،أخبار اليوم،عدد 480، 25–26 يونيو 2011،صفحة 18.

في نفس الاتجاه نشير إلى أنه بالرغم من كون المشرع المغربي اعترف للمؤسسة الحكومية وفقا للفصل 92 بحق التداول في مشروع قانون المالية، باعتباره الآلية التي تمكن الحكومة من تنفيذ برنامجها بالشكل الذي يتماشى و انتظارات الهيئة الناخبة فإنه قيد هذا الحق بمقتضيات الفقرة الرابعة من الفصل 49 حيث يقول: "يتداول [المجلس الوزاري] في...:التوجهات العامة لمشروع قانون المالية"

من خلال ما سبق يتبين أن الحكومة تبقى مكتوفة الأيدي أمام المجلس الوزاري الذي يترأسه الملك – رئيس الدولة سواء على مستوى التوجهات العامة، لسياسة الدولة أو لمشروع قانون المالية[10].

إن تقييد إرادة الحكومة في مجال تطبيق برنامجها بالإرادة الملكية، يمس بجوهر التعاقد الموجود بين الناخبين و ممثليهم، الأمر الذي يجعلنا من جديد، أمام نوعين من التمثيلية. تمثيلية دنيا في شخص الحكومة و التي هي مظهر من مظاهر التعدد و الاختلاف اللذان يعتبران جوهر الديمقراطية وأخرى سامية تتمثل في شخص المؤسسة الملكية التي تجسد وحدة الأمة من خلال ثقافة الإجماع، وهو ما يجعلنا نتساءل حول منطوق الفصل الثاني من الدستور الذي ينص على أن السيادة للأمة تمارسها مباشرة بالاستفتاء وبصفة غير مباشرة عن طريق ممثليها.

الفقرة الثانية :
تعيين وإعفاء الوزراء

يؤكد الفصل 47 من الدستور الطابع التنفيذي للملكية المغربية[11]:حيث يقول: "...ويعين [الملك] أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها « . إن دور رئيس الحكومة ينحصر فقط في اقتراح لائحة الأشخاص المرشحين لاستوزار ليس إلا. في حين يبقى للملك الصلاحية المطلقة لرفض أو قبول الاقتراح الذي تقدم به رئيس الحكومة و بالتالي تبقى صلاحية تعيين الوزراء من المجالات المحفوظة للملك.

10 – محمد الساسي، »دستور الملكية غير البرلمانية«،الحياة،عدد 23،146– 29 يونيو 2011. ص11.

11 – انظر في هذا الاتجاه،عبد العلي حامي الدين، »السلطة التنفيذية في مشروع 2011 ... «مرجع سابق .

إن علاقة المؤسسة الملكية بأعضاء الحكومة تتجاوز تعينهم لتمتد إلى إعفائهم دون أي قيد ما عدا استشارة رئيس الحكومة[12]، وهو إجراء شكلي ليس له أي تأثير على سلطة الملك[13].

أما سلطة رئيس الحكومة، في هذا المجال، فهي مقيدة بتقديم طلب إلى الملك الذي له الصلاحية المطلقة، كما هو الحال بالنسبة لاقتراح الاستوزار، في قبوله أو رفضه.

إن تعيين وإعفاء الوزراء من قبل الملك واستنبات وزراء السيادة[14] يجعلنا أمام ثنائية رئاسية تختلف من حيث تراتبيتها، تدفع أعضاء الحكومة إلى التسليم بأن مصيرهم السياسي مرهون بالملك[15]. مبررات تضعف من سلطة رئيس الحكومة أمام أعضاء حكومته من جهة، وتحول دون تمكينه من تنفيذ البرنامج الحكومي باستقلالية تامة من جهة ثانية.

عوامل تزيد من تعميق إحساس المواطن بسمو المؤسسة الملكية على حساب المؤسسات التمثيلية،على اعتبار أن السلطة موجودة بين يدي الملك دون الحكومة.في حين يقتصر دور الأحزاب، بالرغم من التعديلات التي كانت موضوعاً لها، على الترشيح للانتخابات دون التطلع إلى وظيفتها الأساسية و الأصلية: ممارسة السلطة السياسية[16]. هذا ما يزيد من إضعاف الأحزاب السياسية و تقزيمها و بالتالي فقدان المواطنين الثقة فيها وفي باقي المؤسسات التمثيلية الأخرى.

الفقرة الثالثة :
التعيين في الوظائف المدنية السامية

كما هو معلوم،حتى يتمكن الفريق الحكومي من ضمان تنفيذ برنامجه بالشكل المرغوب فيه وإنجاح سياساته القطاعية في مختلف المجالات يجب أن يتمتع بصلاحيات واسعة، في مجال تعيين الأشخاص الذين يرى أنهم يؤمنون ببرنامجه وأهدافه من جهة ومؤهلون لتدبير الشأن

12- تنص الفقرة الثالثة من الفصل 47 على ما يلي: «للملك،بمبادرة منه،بعد استشارة رئيس الحكومة أن يعفي عضواً أو أكثر من أعضاء الحكومة من مهامهم » .

13- أنظر في هذا الإتجاه، عمر بندورو، »العلاقات بين السلط،فصل أم خلط في السلط؟» مرجع سابق ص 121.

14- كان متوقعا،وفقاً لما جاء في خطاب 17 يونيو 2011 ومنطوق الفصل 2 من الدستور الجديد،أن تتولى الأحزاب السياسية كل الحقائب الوزارية،غير أن رئيس الحكومة فوت هذه الفرصة التي كانت جد سانحة لتحقيق هذا الهدف.

15 – انظر في هذا الاتجاه،عبد العلي حامي الدين،السلطة التنفيذية في مشروع 2011 ...»مرجع سابق.ص 18.

16 – انظر في هذا الاتجاه،عبد الله حريف،الكاتب العام للنهج الديمقراطي، »معارضو دستور محمد السادس»،الحياة،عدد 146،23– 29 يونيو 2011، ص، 9.

العام بمهنية ومسؤولية من جهة ثانية[17]. هذا ما نص عليه الدستور الجديد في الفصل 91 حيث يقول: «يعين رئيس الحكومة في الوظائف المدنية، في الإدارات العمومية وفي الوظائف السامية في المؤسسات و المقاولات العمومية».

غير أن هذه الصلاحيات الواسعة،بحسب صياغة الفصل 91، التي يتمتع بها رئيس الحكومة قيدها الفصل 49 من ناحيتين:

-أولا: استثناء بعض الوظائف الحيوية و الحساسة (السفراء، الولاة، العمال، المسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي...) وإخراجها من مجالات سلطة رئيس الحكومة.

- ثانيا: على خلاف الفصل 91 الذي يتحدث «عن المؤسسات و المقاولات العمومية » يتحدث الفصل 49 عن « المؤسسات والمقاولات العمومية الإستراتيجية و التي سيحدد قانون تنظيمي لائحتها"[18]. الأمر الذي يطرح إشكالا كبيرا يعلق بتحديد المعايير التي قد تجعل من مؤسسة أو مقاولة عمومية معينة تكتسي طابعا استراتيجيا دون غيرها و بالتالي بإدخالها ضمن المجال الخاص بالملك دون رئيس الحكومة[19].

الفقرة الرابعة :

حل البرلمان

في إطار خلق نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية [20] ،متع الدستور المغربي رئيس الحكومة بصلاحية حل الغرفة الأولى من البرلمان[21] في هذا الاتجاه ينص الفصل 104 من الدستور على ما يلي: " يمكن لرئيس الحكومة حل مجلس النواب بعد استشارة الملك ورئيس المجلس ورئيس المحكمة الدستورية بمرسوم يتخذ في مجلس وزاري". لقد قيد المشرع المغربي سلطة رئيس الحكومة بضرورة استشارة الملك ورئيس المجلس ورئيس

17- يتعلق الأمر بالعمال والولاة والسفراء والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي ....أنظر الفصلين 49 و 91.

18- انظر الفصل 49 من الدستور.

19- انظر في هذا الاتجاه،»التعيينات في المؤسسات الإستراتيجية،خطوط التماس بين القصر ورئيس الحكومة»،وفخاخ القوانين التنظيمية»،هل يقتل الملك «المخزن»بدستوره الجديد؟،مجلة أخبار اليوم،غشت 2011،ص ص 34 - 35 .

20 - من مظاهر هذا التوازن نشير إلى صلاحية رئيس الحكومة في مجال حل مجلس النواب، في المقابل يمكن لهذا الأخير، «أن يعارض في مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها،بالتصويت على ملتمس للرقابة...» وفقاً لمقتضيات الفصل 105 من الدستور من جهة وسحب الثقة منها،والتي تؤدى إلى «استقالة الحكومة استقالة جماعية» كما ينص الفصل 103 من نفس الدستور.

21 - انظر في هذا الاتجاه،سمير بلمليح،»رئيس الدولة ورئيس الحكومة....،»مرجع سابق،ص18.

المحكمة الدستورية من جهة و اتخاذ مرسوم الحل داخل المجلس الوزاري[22] الذي يرأسه الملك وليس داخل المجلس الحكومي.بل أكثر من ذلك يجب عليه أن يبرر مبادرته هذه أمام مجلس النواب وذلك بتقديمه «تصريحا يتضمن بصفة خاصة دوافع قرار الحل وأهدافه"[23].

غير أن الدستور المغربي لما يتحدث عن سلطة المؤسسة الملكية في هذا المجال [24] نلاحظ أنه متعها بحرية أكبر من تلك التي متع بها رئيس الحكومة.إن الملك مطالب باستشارة رئيس المحكمة الدستورية وحده ويكتفي بإخبار «رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين »[25] بالقرار الذي اتخذه في هذا المجال بل أكثر من ذلك لا يوقع ظهير حل البرلمان بالعطف من قبل رئيس الحكومة[26].

الفقرة الخامسة :

السلطة التأسيسية الفرعية

تكتسي السلطة التأسيسية، بنوعيها الأصلية و الفرعية، أهمية بالغة.إن السلطة التي تمتلك السلطة التأسيسية هي التي تتحكم في مصير كل السلطة[27] السياسية [28] ومترتباتها.

انسجاما مع روح القواعد التي أرساها دستور 2011 و التي تتمحور حول ترسيخ وتأكيد هيمنة المؤسسة الملكية، كمؤسسة تنفيذية فاعلة وحاكمة،على باقي المؤسسات الدستورية الأخرى، عضد المشرع المغربي جانب المؤسسة الملكية بصلاحيات حيوية جديدة في مجال السلطة التأسيسية الفرعية على حساب المؤسسات التمثيلية.

---

22 – تجدر الإشارة الى ان الفصل 104 يتحدث عن «مجلس وزاري» وليس عن «المجلس الوزاري» الأمر الذي يوحي بأن مبادرة رئيس الحكومة حتى وإن كانت بالنسبة له تكتسي طابعاً استعجالياً يقتضي ادماجها في جدول أعمال المجلس الوزاري الذي يلي مباشرة مبادرته في هذا المجال،فهي تخضع لتقدير الملك الذي له الحرية المطلقة في اختيار الوقت المناسب لعرضها على المجلس الوزاري.

23 – الفقرة الثانية من الفصل 104 من دستور 2011.

24 – يتمتع الملك،وفقاً للمادة 96، بصلاحية حل مجلس البرلمان.لكن هذه الصلاحية مقيدة بمقتضيات المادة 98 التي تقول:»اذا وقع حل أحد المجلسين،فلا يمكن حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة عن انتخابه،ما عدا في حالة تعذر توفر أغلبية حكومية داخل مجلس النواب الجديد «.

25 – الفصل 96 من دستور 2011.

26 – انظر في الاتجاه الفقرة الأخيرة من الفصل 42 من دستور 2011.

27 – رقية المصدق،»وهم التغيير في مشروع الدستور الجديد»،الدستور الجديد ووهم التغيير،مرجع سابق، ص 65.

28– نظراً لحساسية المهام الموكولة الى السلطة التأسيسية وحيويتها عمدت الأنظمة الديمقراطية الى انتخابها من قبل الشعب حتى تعكس مطالب و توجهات الرأي العام.

إلى جانب صلاحيته التقليدية المتمثلة في عرضه مشروع تعديل دستوري مباشرة على الاستفتاء الشعبي29 يمكن للملك «أن يعرض بظهير على البرلمان، مشروع مراجعة بعض مقتضيات الدستور»[30] ولا يقيد من مبادرته في هذا الاتجاه إلا إجراء شكلي يتوقف عند استشارة رئيس المحكمة الدستورية.

أما الاقتراح الذي يتقدم به رئيس الحكومة في هذا المجال،لا بد له أن يعرض «على المجلس الوزاري بعد التداول بشأنه في مجلس الحكومة"[31].أي وجوب المصادقة الملكية عليه قبل عرضه على الاستفتاء بظهير.

إن هذه المسطرة الجديدة تعتبر بمثابة تأمين مزدوج للصلاحية الملكية على حد قول الأستاذة رقية المصدق «إنها أولا تؤمن الملك من اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي الذي لم تعد نتائجه مضمونة و بالتالي قد يتحول إلى مجازفة خطيرة العواقب،إنها تجنب الملك المجازفة بإعادة النظر في بعض الانفلاتات التي قد تتخلل مضمون الدستور ويضطر إلى تداركها...»[32].إنها بمثابة سلاح احتياطي " لتقويم بعض الاختلالات الموجودة في الدستور"[33].

يتبين من خلال هذه النماذج،التي أوردناها على سبيل المثال، أن السلطة التنفيذية في النظام السياسي المغربي مقسمة، بشكل غير متساوي، بين المؤسسة الملكية التي تحتكر سلطة القرار في كل ما يتعلق بالاختيارات الاستراتيجية الكبرى للدولة ومؤسسة الحكومة التي تقتصر وظيفتها على الجانب التقني المحظ، بحيث تكتفي بتنفيذ تلك الاختيارات ليس إلا[34].

إن الدستور الجديد، بالرغم من الإيجابيات التي جاء بها، على مستوى توسيع اختصاصات المؤسسات التمثيلية، ظل وفيا للثقافة الإجماعية التي تميز النظام السياسي المغربي القائمة على رفض الوسطاء بين الراعي والرعية. ثقافة تجعل من الملكية مؤسسة سامية لا تقبل بأي حال من الأحوال أن توضع في نفس مستوى المؤسسات التمثيلية، بالرغم من الشرعية الديمقراطية التي تتمتع بها، إن هذه الأخيرة (المؤسسات التمثيلية)، تمارس مهامها عن طريق التفويض الذي يمكن أن ينتزع منها في أي لحظة بمقتضى ما يتمتع به الملك من سلطات فعلية

29 ينص الفصل 172 على ما يلي: «للملك أن يعرض مباشرة على الاستفتاء المشروع الذي اتخذ المبادرة بشانه.»—
30 – الفقرة الثانية من الفصل 174 من الدستور..
31 – الفقرة الثالثة من الفصل 173 من الدستور. –
32 – رقية المصدق، »وهم التغيير في مشروع الدستور الجديد»،مرجع سابق، ص 66.
33 – محمد الساسي، «دستور الملكية غير البرلمانية»، مرجع سابق،ص 11.
34 – انظر في هذا الاتجاه، سمير بلمليح، مرجع سابق، ص 118.

من خلال الفصل 47 و51 من الدستور المتعلقين،على التوالي،بإعفاء أعضاء الحكومة وحل مجلسي البرلمان، هذا ما سنحاول تأكيده من خلال العنوان الموالي.

المطلب الثاني :
مبدأ فصل السلط بين الحقيقة والوهم

يعتبر مبدأ فصل السلط من المبادئ الجوهرية التي تقوم عليها "الدستورانية«. إن السلط كلما اجتمعت في يد واحدة كلما انتهت إلى الاستبداد من هنا تبدو أهمية هذا المبدأ الذي يحول دون شخصنة الدولة في شخص الحاكم وبالتالي إضعاف سلطة الحاكم لصالح المحكومين من جهة وتقوية «المأسسة" من جهة ثانية[35].

إذا كان هذا المبدأ يتخذ قبل التعديل الدستوري معنى خاصاً يتماشى والخصوصية المغربية التي تجعل الملك، وفقا للفصل 19 من الدستور، يركز جميع السلطات بين يديه، فهل غير الدستور الجديد من هذا الوضع؟

إن قراءة في النصوص المتعلقة بمجال نشاط السلطات الثلاثة (التشريعية، التنفيذية و القضائية) تؤكد بجلاء مبدأ فصل السلط (بند أول). لكن هذه الحقيقة سرعان ما تصبح وهما لما نتمعن في مختلف صلاحيات المؤسسة الملكية الواردة في الباب الثالث من الدستور وتلك الموزعة بين مختلف أبوابه الأخرى (بند ثاني).

الفقرة الأولى :
ترسيخ مبدأ الفصل على مستوى السلط الثلاثة

يتأكد مبدأ فصل السلط على مستوى بنية الدستور من جهة (1) وعلى مستوى مضمونه من جهة أخرى (2).

أولا : على مستوى بنية الدستور:

خصص دستور 2011 أبواب خاصة بكل سلطة على حدة (الباب الثالث: الملكية، الباب الرابع: السلطة التشريعية، الباب الخامس :السلطة التنفيذية والباب السابع : السلطة القضائية) وباب خاصاً بالعلاقة فيما بينهما (الباب السادس).

35 – انظر في هذا الاتجاه ، محمد فؤاد العشوري، »معوقات الديمقراطية والتمثيلية بالمغرب«مداخلة في اليوم الدراسي الذي نظمته شعبة القانون العام بكلية الحقوق بمكناس تحت عنوان: »الديمقراطية والتمثيلية« بتاريخ 08 دجنبر 2006.

ثانيا : على مستوى مضمون الدستور:

تؤكد مجموعة من النصوص الدستورية استقلالية السلط عن بعضها البعض،وحصر مجال تخصصها ونطاق عملها.في هذا الاتجاه ينص الفصل 71 من الدستور على ما يلي: «يختص القانون بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور، بالتشريع في الميادين التالية...» في حين ينص الفصل 72 على ما يلي : «يختص المجال التنظيمي بالمواد التي لا يشملها اختصاص القانون ».

نفس التوجه (الاستقلالية والتخصص)، يؤكده الفصل 107 حيث يقول: " السلطة القضائية مستقلة عن السلطة التشريعية وعن السلطة التنفيذية ».

الفقرة الثانية :
تركيز السلط على مستوى الملك

اعترف الدستور المغربي للملك بصلاحيات واسعة على مستوى المؤسسات الدستورية[36](1)، وعلى مستوى تدبيره للشأنين الديني والسياسي(2).

أولا : على مستوى المؤسسات الدستورية:

إن الصلاحيات التي اعترف بها الدستور المغربي للملك (رئيس الدولة) تجعله يتدخل في مجالات متعددة، نذكر منها ما يلي:

1- في مجال السلطة التشريعية:

يتولى الملك مجموعة الصلاحيات نورد بعضها فيما يلي: افتتاح الدورة الأولى للبرلمان، حل مجلسي البرلمان أو إحداهما، يصدر الأمر بتنفيذ القانون، طلب قراءة جديدة لكل مشروع أو مقترح قانون، الحق في تشكيل لجان لتقصي الحقائق.

2- في مجال السلطة التنفيذية:

بالإضافة إلى الصلاحيات التي أوردناها سابقا والمتعلقة بتعيين وإعفاء الوزراء نضيف وجوب إطلاع رئيس الحكومة الملك على خلاصات مداولات مجلس الحكومة.

---

36 – نظر في هذا الاتجاه،محمد مدني،»الدستور الجديد،تركيز السلطة،وضعف الضمانات»،الدستور الجديد ووهم التغيير،مرجع سابق، ص102

3- في مجال السلطة القضائية:

يرأس الملك المجلس الأعلى للسلطة القضائية، يضمن استقلالية السلطة القضائية،يوافق على تعيين القضاة من قبل المجلس الأعلى للسلطة القضائية،يعين خمس شخصيات داخل المجلس الأعلى للسلطة القضائية، كما له الحق في أن يطلب من هذا المجلس إصدار آراء مفصلة حول كل مسالة تتعلق بسير القضاء، ونشير في الأخير إلى أن الأحكام القضائية تصدر وتنفذ باسمه.

4- تراكم الرئاسات:

يرأس الملك مجموعة من المجالس من بينها:المجلس الوزاري، المجلس الأعلى للأمن، المجلس العلمي الأعلى[37].

ثانيا : على مستوى تدبير الملك للشأنين الديني والسياسي:

أعلن الملك محمد السادس تقسيم الفصل 19 من دستور 1996 للتمييز بين الديني والسياسي تكريسا لمبدأ فصل السلط.في هذا الصدد يقول: " ومن معالم فصل السلط وتوضيح صلاحيتها، تقسيم الفصل 19 في الدستور الحالي إلى فصلين اثنين: فصل مستقل يتعلق بالصلاحيات الدينية الحصرية للملك أمير المؤمنين [...] وفصل آخر يحدد مكانة الملك كرئيس للدولة وممثلها الأسمى [...] والموجه الأمين والحكم الأسمى"[38]

توجه أكدته المراجعة الدستورية من خلال المادتين 41 و 42. بالرغم من إرادة المشرع التمييز بين وظائف الملك أمير المؤمنين (الفصل 41) والملك رئيس الدولة (الفصل 42) كتعبير عن نيته في القطع مع الثقافة السياسية الناتجة عن التأويلات التي كان الفصل 19 موضوعا لها،فإن جسور التواصل بينهما،في اعتقادنا المتواضع،لازالت قائمة بقوة وذلك لسببين:

الإسلام عقيدة وشريعة في ذات الوقت. بمعنى أنه لا يقتصر على مجال العبادات وحده بل يتجاوزه إلى مجال المعاملات[39]،ليشمل كل ما يتعلق بأمور الدنيا التي تهم الإنسان في حياته

37- إلى جانب هذه الصلاحيات خول الدستور للملك صلاحيات أخرى نذكر منها: القائد الأعلى للقوات المسلحة، ممارسة العفو العام،إعلان حالة الاستثناء...

38 – محمد السادس خطاب بتاريخ 17 يونيو 2011.

39 – محمد الساسي، الملك يقدم الدستور،قراء في العلاقة بين نص الخطاب الملكي لـ 17 يونيو ونص الدستور الجديد»،الدستور ووهم التغيير،مرجع سابق،ص 27.

اليومية.من هذا المنطلق يمكن للملك أن يستصدر من المجلس العلمي فتاوى قد تكون لها حتما انعكاسات اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية على حياة المواطنين.ويبقى دائما في إطار المشروعية.

استعمال تعابير عامة وفضفاضة تحتمل تأويلات متعددة قد تستغلها الملكية لتوسيع صلاحيتها، خاصة وأن "الدستور لم يخضع القرارات الملكية للمراقبة القضائية"[40] .

من هذا الباب، فوظيفة التحكيم الموكولة إلى الملك–رئيس الدولة بمقتضى الفصل [42] هي كذلك من الوظائف الموكولة إليه كأمير مؤمنين[41] بمقتضى البيعة التي تعتبر عقدا، ذو حمولة دينية – سياسية، تُدَبَّر بموجبه شؤون الرعية في أمور الدين و الدنيا.ان خطاب الملك الراحل الحسن الثاني يؤكد هذا التداخل حيث يقول: " أريد أن أقول إن من واجباتي وواجبات البيعة[...] أن أعطي [...] لكل ذي حق حقه.ولذ لم ا أتهرب قط من التحكيم ولن أتهرب قط من أي تحكيم... ولكن في الحقيقة فهمت وأدركت – شعبي العزيز– بأن التحكيم هو قبل كل شيء تحكيم سياسي...

والحقيقة أنهم قد أصابوا،لأن في إشكالية سياسية مثل هذه،لا َ غَلَبَة للعدد بل الغلبة للرأي،والرأي يكون دائما سديداً كلما أخذ بعين الاعتبار جميع الآراء ولو كان أصحابها قلة بالنسبة للآخرين".[42]

- **تنص الفقرة الثانية من الفصل 42 على ما يلي : « الملك هو ضامن استقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة». إن هذه الصلاحية كسابقتها (التحكيم) هي وظيفة من الوظائف الجوهرية الموكولة إلى أمير المؤمنين وشرط من شروط تولي الإمامة. إن الدفاع عن الدولة ي مواجهة الأعداء الخارجيين وتحصين الثغور43، هو واجب من الواجبات الملقاة على عاتق الإمام، والإخلال به فيه إخلال بشروط البيعة.وهو ما يجعل الأمة تتحلل من التزاماتها اتجاه سلطانها.ولعل فتوى خلع السلطان مولاي عبد العزيز**

---

40 – عمر بندورو،مرجع سابق،ص 117.

41 – Pour plus de détails voir : Mohammed Fouad El Achouri « La notion de démocratie au Maroc, essai d'analyse des discours du trône 1962-1995 », thèse de doctorat en science politique , Toulouse, 1998, pp 369 – 41

42 – الملك الحسن الثاني،»خطاب حول:التحكيم الذي تقدمت به أحزاب المعارضة«،خطب وندوات صاحب الجلالة الملك الحسن الثاني،وزارة الإعلام، المملكة المغربية،مارس 1992 – مارس 1993، ص ص 25– 27 ،

43 – عبد اللطيف حسني،»الأصول الفكرية لنشاة الوطنية المغربية،دراسة في تطور الأفكار السياسية، 1800 – 1912«، افريقيا الشرق 1991، ص 22.

تعتبر مثالا نموذجيا يحتدى به لتوضيح التداخل الوطيد بين الديني والسياسي الذي تتسم به هذه الوظيفة.

لقد جاء في نص الفتوى ما يلي : «أما بعد حمداً الله،مستحق الحمد،وملهمه ومنشئ الخلق،ومعدمه فقد طلعنا سؤالكم حوله،وفهمنا ما احتوى عليه،وحرزنا لفظه وقوله، فقولكم فيه أن مولاي عبد العزيز،أميركم،كان قد اشتغل بما يخالف القرآن،والسنة،وعجز عن دفع بعض الأجانب عن ثغور المسلمين،بل صدر منه ما أدى تمكنهم بالفعل.. فالجواب،والله الموفق للصواب،حيث ما ذكر:فيجب عزله...».

- **يقول نفس الفصل أن الملك يسهر «على صيانة الاختيار الديمقراطي».إن السؤال الذي يطرح في هذه الحالة،ما المقصود بالاختيار الديمقراطي؟ هل المقصود به هو الديمقراطية المتعارف عليها عالميا من حيث قيمها وقواعدها،أي تلك التي تقوم على الإرادة الشعبية وتجعل الشعب، مصدر السيادة، يمارس السلطة عن طريق المؤسسات التمثيلية التي حظيت باختياره، أم أخرى تلعب فيها هذه المؤسسات دوراً ثانوياً وشكليا باسم الخصوصية المغربية. فكرة كرس الفصل 42 ملامحها لما ارتقى بالملك من مرتبة الممثل الأسمى للأمة إلى مرتبة الممثل الأسمى للدولة.بحيث أصبح الملك يسمو على كل مكونات الدولة من مواطنين ومؤسسات في ذات الوقت.**

فعلا إن الفصل 42 ينص على أن الملك يمارس «هذه المهام،بمقتضى ظهائر،من خلال السلطات المخولة له صراحة بنص الدستور"، وهذا يعني أنه لا يمكنه طبقاً لهذا الفصل اللجوء من جديد إلى صلاحياته،الضمنية التي وجدت مرتعها الخصب في الفصل 19 والذي فرضت من خلاله المؤسسة الملكية هيمنتها على الصرحين الدستوري و السياسي المغربيين. لكن تجدر الإشارة إلى أن هذه الفقرة نفسها كان منصوص عليها في الفصل 29 من دستور 1996 ولم تمنع[44] العاهل المغربي من اللجوء إلى الدستور الضمني بدل الدستور المكتوب.

إن ما يجعلنا نميل، نوعا ما، إلى هذا الطرح هو الحملة الدعائية التي قامت بها وزارة الأوقاف خلال الحملة الاستفتائية حول دستور 2011. لقد ألزمت الوزارة المذكورة أئمة المساجد بقراءة خطبة موحدة تحمس المواطنين للإقبال على المشاركة في هذه العملية من جهة والتصويت «بنعم» من جهة ثانية. لقد بررت ذلك بأن الاستجابة لهذا المطلب ليس واجبا وطنيا فحسب بل هو واجب شرعي كذلك مصداقا لقوله تعالى : " إِنَّمَا كَانَ قَوْلَ الْمُؤْمِنِينَ إِذَا

44 – عمر بندورو،مرجع سابق،ص 116 .

دُعُوا إِلَى اللَّهِ وَرَسُولِهِ لِيَحْكُمَ بَيْنَهُمْ أَنْ يَقُولُوا سَمِعْنَا وَأَطَعْنَا وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ وَمَنْ يُطِعِ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَخْشَ اللَّهَ وَيَتَّقْهِ فَأُولَئِكَ هُمُ الْفَائِزُونَ " [45].

لقد وظفت الدولة من خلال وزارتها في الأوقاف والشؤون الإسلامية،خطابا دينيا في مجال يكتسي طبيعة سياسية محضة.والغريب في الأمر أن الخطاب الديني استعمل في حملة تهم مشروع دستور كان من بين أهم مستجداته الفصل بين الديني والسياسي من خلال الفصلين 41 و 42.

من هذا المنطلق يمكن أن نقول أنه يصعب الفصل بين الحقلين الديني و السياسي بشكل قطعي بالنظر إلى طبيعة إمارة المؤمنين التي تجمع بين الديني والسياسي من جهة، وطبيعة العبارات الواردة في هذين الفصلين والتي تحتمل تأويلات متعددة من جهة أخرى.

كل هذا يجعل من المؤسسة الملكية حجر زاوية النظام السياسي المغربي والتي لا يمكن لهذا النظام أن يقوم بدونها.ولعل واضعي الدستور كانوا واعون منذ البداية بأهمية وحساسية هذا المعطى،فكانت النتيجة،بالرغم من كل ما قيل عن مزايا الدستور الجديد،هي ملكية تنفيذية فاعلة وحاكمة.

هذا ما أكدته رجاء ناجي مكاوي عضو اللجنة الاستشارية لإعداد التعديلات الدستورية حيث قالت في تصريح لها لقناة الجزيرة: "مازال المغرب في حاجة لأن يحكم الملك»[46]. هكذا نجد أنفسنا أمام ملكية برلمانية في مظهرها لكنها تنفيذية في جوهرها.

خـاتمـة :

هكذا، وبدل السعي إلى إيجاد الآليات اللازمة لإشراك المواطن في اتخاذ القرار السياسي وتمكين الأحزاب السياسية من الاضطلاع بمسؤولياتها، تم البحث عن الآليات القانونية التي تزيد من تكريس ثقافة الإجماع رغبة في تدعيم هيمنة المؤسسة الملكية على الصرح الدستوري لتحقيق أهدافها السياسية.

لقد جاء الدستور الجديد بشكل ينسجم والثقافة السياسية السائدة في النظام السياسي المغربي والتي تجعل من المؤسسة الملكية، كراعية للثقافة الاجماعية، مؤسسة تنفيذية، فاعلة وحاكمة في ذات الوقت.

45 – أورده محمد الساسي، الملك يقدم الدستور.... «، مرجع سابق،ص 42.

46 – أورده عمر لبشريت، «أين يحضر الملك في مشروع الدستور؟»، الحياة العدد 146،ص 7.

لكن تجدر الإشارة إلى أنه بالرغم من المكاسب السياسية التي تقدمها ثقافة الإجماع للمؤسسة الملكية[47]، على حساب المبادئ الديمقراطية، فإنها تحمل في طياتها مخاطر جمة قد تقوض عاجلا أو آجلا أسس النظام السياسي القائم. الأمر الذي قد لا يكون في مصلحة الأمة المغربية التي يتوحد شملها في المؤسسة الملكية.

إن تاريخ الملكية المغربية ينصهر وتاريخ الأمة المغربية، فهي جزء لا يتجزأ من هوية المغرب وحضارته. الأمر الذي يجعل الباحث يقتنع بعدم قبولها للعب دور "سلطة محايدة" أي "ملكية تسود ولا تحكم"[48]. أمر يبدو غير منطقي حتى بالنسبة لمفهوم السلطة في الإسلام الذي يجعل من أمير المؤمنين حاكما فعليا على المستويين الديني والدنيوي. غير أن الإسلام نفسه يفرض قيودا على سلطة الحاكم الذي يعتبر مسؤولا أمام الرعية[49].

لذا يجب البحث في أسس نظام سياسي جديد يجعل المؤسسة الملكية، التي هي الوحيدة المؤهلة لضمان وحدة البلاد، تحظى بمكانة خاصة وتلعب دورا حيويا في تدبير الشأن العام في انسجام تام مع مؤسسات تمثيلية، منبثقة عن الإرادة الشعبية، تقوم بوظائف دستورية وسياسية فعلية. بمعنى آخر بدل الاستمرار في إفراغ آليات ممارسة السلطة السياسية، سواء الإسلامية منها (البيعة، الخلافة، الشورى...) أو الديمقراطية (الانتخابات، الأحزاب، فصل السلط...) من مضامينها[50]، يجب التعامل بها وفقا لمعانيها ودلالاتها الأصلية حتى نستخرج من هذا الزوج : الديمقراطية-الإسلام، نظاما يحقق مصلحة كل الفرقاء : الملكية والمؤسسات التمثيلية وجعلهم جميعا في خدمة مصلحة المواطن المغربي الذي هو مصدر الديمقراطية وهدفها.

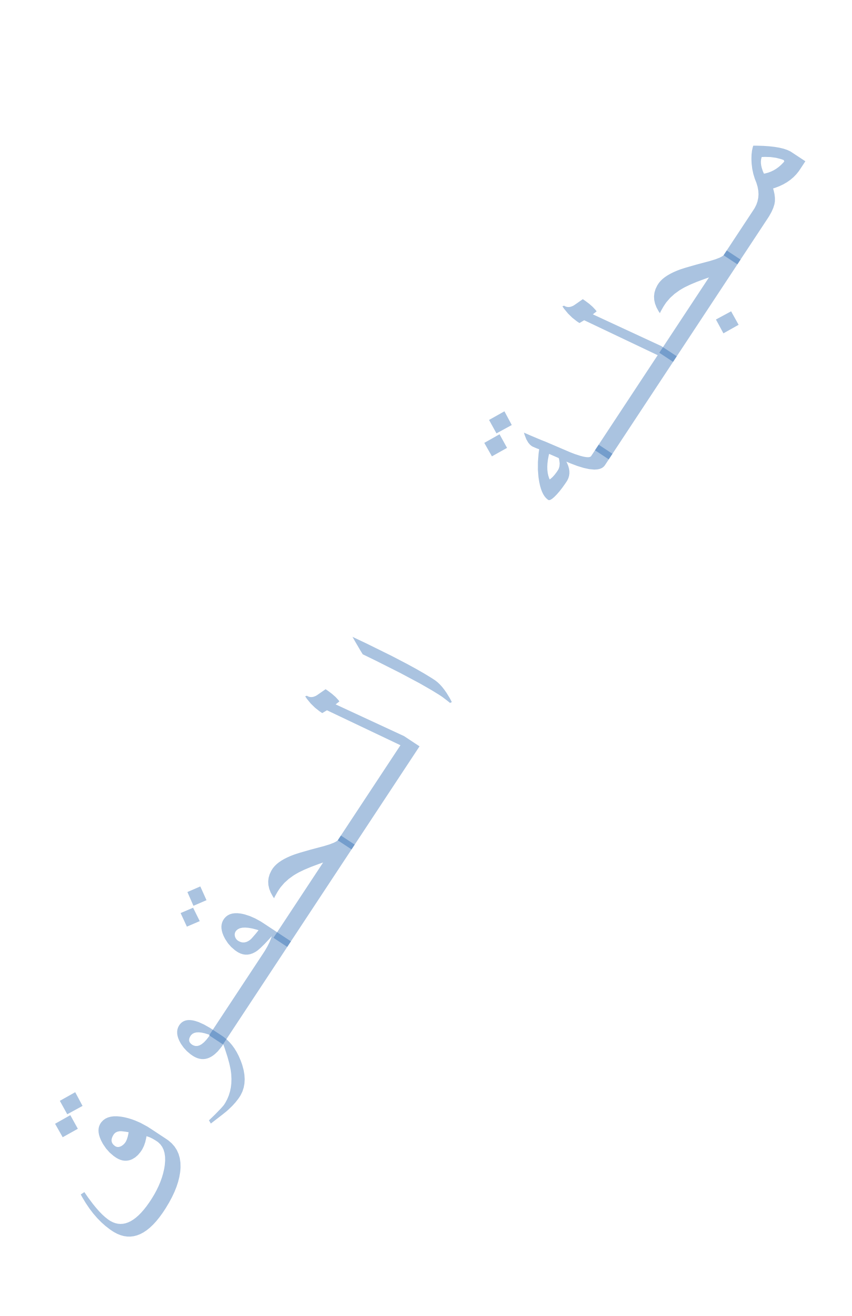
---

47 – اتركين محمد، «النظام السياسي المغربي بعد حدث الاستخلاف...»، مرجع سابق، ص 12.

48 – Rouvillois (F.), op.cit, p.73.

49 – يروى أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه خطب بالمهاجرين والأنصار رضي الله عنهم فقال : أرأيتم لو ترخصت في بعض الأمور ماذا كنتم فاعلين وكرره فلم يجيبوا فقال بشر بن سعد : والله لو رأينا فيك اعوجاجاً لقومناك بسيوفنا ، فرد عمر قائلاً : الحمد لله الذي جعل في أمة محمد من يقوم عمر بسيفه ، وقال : لا خير فيكم إن لم تقولوها ، ولا خير فيّ إن لم أسمعها.

50 – Voir dans ce sens Mohammed Fouad El Achouri, La notion de démocratie au Maroc, essai d'analyse des discours du trône (1962-1995), thèse de doctorat en science politique, Toulouse, 1998.


مجلة الحقوق

الاختصاص المالي للبرلمان في دستور 2011 ومتاهات الإصلاح الدستوري في المغرب : أي إصلاح في ظل تكريس الاستمرارية ؟

الأستاذ نجيب جيري
كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية بطنجة

تقديم :

إن الخطاب السامي لجلالة الملك محمد السادس الرامي إلى تعديل دستوري شامل يستند إلى مجموعة من الركائز الأساسية، في إطار ظرفية دولية سمتها الأساسية الثورة الاجتماعية التي تقودها الشعوب العربية من أجل إقامة دولة الحق والقانون. ويمثل هذا الخطاب محطة تاريخية مؤسسة لعهد جديد للملكية الدستورية الديمقراطية الاجتماعية بالمغرب قائمة على تمكين كل مؤسسة من القيام بمهامها في إطار الاستقلالية والشفافية.

ولعل نصيب المغرب من الوضع الدولي الراهن جاء بثورة الشباب في 20 فبراير 2011 وما بعدها، وتزايد حدة المطالب الاجتماعية في مختلف المدن المغربية، قد ترجم أولا من خلال رفع ميزانية صندوق المقاصة للحفاظ على القدرة الشرائية للفئات الضعيفة، والحد من ارتفاع الأسعار، والزيادة في أجور الموظفين ومراجعة الحد الأدنى للأجور ورفع الحد الأدنى للتقاعد وتخصيص مناصب لتشغيل الشباب، كل هذه الإجراءات كلفت المالية العمومية ميزانية ضخمة تقدر بعشرات الملايير من الدراهم. ثم ثانيا وهو الأهم من خلال تدخل جلالة الملك محمد السادس عبر خطاب 9 مارس 2011 التاريخي، حدد فيه المرتكزات للإصلاح الدستوري.

وإذا رجعنا عبر التاريخ البعيد والقريب إلى أسباب كل هذا (عندنا) وذاك (عندهم) فيعزى في حقيقته إلى الضعف الواضح في التدبير العمومي للمالية العامة في جميع هذه البلدان. ولهذا فإن من بين المواضيع التي يجب إعطاؤها أهمية كبرى ضمن المرتكزات الأساسية الواردة في الخطاب الملكي السامي في إطار اختصاصات برلمان نابع من انتخابات حرة ونزيهة، يتبوأ فيها مجلس النواب مكانة الصدارة، مع توسيع مجال القانون، وتخويله اختصاصات جديدة،

كفيلة بنهوضه بمهامه التمثيلية والتشريعية والرقابية، نجد أن المالية العامة تعتبر محورا أساسيا في صلب الإصلاح الدستوري الشامل ضمن توسيع اختصاصات مجلس النواب.

فالمالية العامة تظل من أهم الوسائل المساعدة على حل أغلب المشاكل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، حيث أن أغلب الثورات الأخيرة التي عرفتها الدول العربية وكذا الثورات التي عرفتها الحضارات السابقة كل من بريطانيا منذ سنة **1214** وفرنسا سنة **1789** تعزى إلى ضعف التدبير في المالية العامة في ظل انعدام الشفافية في صرف النفقات العامة وضعف العدالة الجبائية في فرض التكاليف العمومية.

وبالحديث عن المال العام باعتباره الجانب الأكثر إثارة للانتباه، نستحضر مصدره الأصلي أي المواطن ضحية الاقتطاع الضريبي، وعلى هذا الأساس لا يفصل بين التاريخ العام للإنسانية وتاريخ الضريبة، وأن الثورات والحروب التي عرفها العالم، جاءت نتيجة تاريخ طويل من الظلم والطغيان والطبقية والامتيازات، وأن لواء هذه الثورات حملت منها الأموال العمومية على شكل ضرائب نصيب الأسد. وبالتالي لا يمكن لأي متخصص مهتم إغفال هذا الواقع، نفس الشيء بالنسبة للسلطة السياسية الحاكمة أو الطبقة السياسية في ارتباطها بالمواطن، العضو الفعال والمحور الأساسي لكل تنمية والمؤثر في اتخاذ القرار السياسي والمحدد لسلطات الملوك في الإنفاق والجباية.

فالضريبة من الناحية الاقتصادية هم تقني شغل بال المسؤولين السياسيين والمنظرين الاقتصاديين عن كيفية استخلاص وعائها وسبل إنفاقها، ومن الجانب السياسي أن إقرار شكل معين للضريبة عمل سياسي في أوله، ونتيجة سياسية في آخر المطاف، وأن المواطن يتحمل نتائج السياسة والاقتصاد من خلال الضريبة عبر مشاريع ومخططات الحكومة ومقترحات القوانين الصادرة عن أعضاء مجلس النواب، الأمر الذي يطرح إشكالية مدى احترام كل من الحكومة في المجال التنظيمي والبرلمان في مجال القانون للأموال العمومية، في كيفية تحصيلها ومراقبة سبل صرفها باستمرار دون اختلاس أو تبذير واعتماد مبادئ الديمقراطية والعدالة الاجتماعية في تحمل الأعباء أي خلق أسس الثقة المتبادلة بين الدولة والمواطن في المجال الضريبي ؟

وهنا يأتي دور المراقبة البرلمانية على المالية العامة في صلب عمل البرلمان، وأن وجوده ومشروعيته وتمثيليته للمواطنين وسيلة ديمقراطية لسلطة مضادة، على اعتبار أن دور البرلمان يتمثل في تفويض وسائل اشتغال الجهاز التنفيذي وفعليا للجهاز الإداري اللذين يتمتعان بسلطة واسعة في استعمال الاعتمادات، وبالتالي على البرلمان أن يتوفر على سلطة

التحقق من كيفية استعمال هذه الوسائل. لأنه بدون مراقبة برلمانية في الميدان المالي فإن جمع الضرائب وتوزيع النفقات العمومية الذي تقوم به قوانين المالية لا يمكن أن يتم في ظروف واضحة ومعللة، ويجعل المشرع مشرعا أعمى لا يمتلك وسائل قراره وسيجعل البرلمان بالتالي في وضع الممول في خدمة المبادرات الحكومية.

نعتقد أن أي محاولة لفهم واقع التشريع المالي المغربي، يجب أن يبدأ بالكشف عن بدايات هذا الواقع وجذوره التي كانت الخطوة الأولى في طريق ترسيخه وهيمنته، وسنقف فقط من خلال هذه الدراسة على تفعيل جزء من الإشكالية السابقة من زاوية استعمال المال العام الذي هو مال الشعب من خلال الاختصاص المالي للبرلمان في دستور 2011 بين ترخيص كل من نواب الأمة وتنفيذ الحكومة في المجال المالي. إذ ما جدوى التصويت على الميزانية إذا كان البرلمان غير قادر على مراقبة صرف المال العام ؟ وعن أية هوية يعبر البناء الدستوري الجديد للمؤسسة البرلمانية ؟ وأي فلسفة تمثيلية سيقوم عليها ؟ هل هي مؤسسة بفلسفة جديدة ؟ وبسياق مجتمعي جديد ؟ أم هي مجرد صورة أخرى من الصور التي تتخفى وراءها تقليدانية التمثيل الوفية لروح العقلنة البرلمانية ؟

ثم هل سيمكن الدستور الجديد من نقل البرلمان من واقع الوهم إلى تجليات التمثيل الفعلية ؟ ومن باحة لتسجيل الحضور إلى ميدان للفعل والتفاعل ؟ ومن برلمان نائم إلى برلمان يقظ وفاعل؟ وهل سيخلص الإصلاح الدستوري الجديد لسنة 2011 الفعل البرلماني من قاموس التردي، ليضفي عليه صبغة الرهان الإستراتيجي الذي يحمل على عاتقه عبء بناء مسلسل الانتقال الديموقراطي وتحصين مسار التنمية البشرية المنشودة ؟

إن مسايرة هذه الأسئلة وغيرها، يجعلنا نفترض أن هوية المؤسسة البرلمانية التي ستنبثق بعد تبيئة نصوص دستور 2011 لن تنسلخ عن أهم مبادئ العقلنة البرلمانية، وإن كانت الصورة التي سيقدمها هذا الدستور لهذه المؤسسة وما ستوحي به من دلالات بعد التحامها مع محيطها الاجتماعي والسوسيوثقافي، سيفرز لا محالة قاموسا مختلفا سيحتفظ ببعض توصيفاته المألوفة وستنضاف إليها توصيفات أخرى ستتجلى معالمها وطبيعتها وجدواها مع دخول هذه المؤسسة مرحلة التجريب.

وهكذا، سيكون الجواب على هذه الأسئلة هو المدخل لمعرفة دور البرلمان المغربي في الرقابة على المال العام.

المطلب الأول:
الفعالية المحدودة للاختصاص المالي للبرلمان وتكريس الطابع الشكلي للرقابة على المال العام

يشكل الاختصاص المالي، الدعامة الأساسية والركيزة الأولى لنشوء المؤسسة البرلمانية بدءا بامتلاكها لسلطة الموافقة على فرض الضرائب، ثم بالحد من هيمنة الملوك في عملية الجباية والإنفاق. ونتيجة التطورات التاريخية شمل هذا الاختصاص «الميزانية أو قانون المالية حاليا» ثم مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمعاهدات الملزمة لمالية الدولة بالإضافة إلى تصويته على قوانين الضريبة.

ويعتبر حق ممثلي الأمة في ممارسة الاختصاص المالي في كل من انجلترا وفرنسا من الحقوق الرئيسية التي اكتسبها البرلمان عبر تطوره التاريخي، واكتسب البرلمان هذا الحق تدريجيا، إذ بدأ بضرورة موافقته على الضرائب التي تعتبر من الاختصاصات المالية التقليدية للمؤسسة البرلمانية.[1] ثم انتقل إلى ضرورة مراقبته للإنفاق والتحصيل وبالتالي اعتماد الميزانية.[2]

إن مبدأ الديموقراطية، يقضي بوجوب إشراك ممثلي الشعب في كل ما يتعلق بأموال الدولة، إلا أنه في بريطانيا كان الملك إلى حدود القرن 13 حرا في الإنفاق كما يشاء، لأن جميع النفقات كانت تمول من ممتلكات التاج الخاصة، ولم يكن هناك فصل واضح بين الأموال الخاصة للحاكم والنفقات العامة للدولة، نفس الأمر بالنسبة للأموال التي تجبى من أفراد الشعب على اختلاف مستوياتهم وطبيعة أعمالهم.[3]

ومع التزايد المستمر والسريع لنفقات الدولة، اضطر الملك للاستعانة بالضرائب بشكل مطلق وتعسفي عما قبل، وتجاهل في مرات عديدة ممثلي الأمة باستثناء ممثلي الشعب.[4] فرد عليه البرلمان سنة **1628** بعدم «شرعية كل ضريبة تجبى دون موافقته»، وفي نفس السنة تم إصدار وثيقة إعلان الحقوق «**Petition Of Rights**» الذي نص على ضرورة موافقة ممثلي الأمة على كل ضريبة تفرض، فكان أول مظهر لتقييد سلطات الملك المطلقة بل تحديد نفقات البلاط ومناقشتها.

1- MEHL (L) et BELTRAM (P) : «Sciences et Techniques fiscales», PUF, Paris, 1984, p : 62.

2- منار المصطفى: «واقع الأموال العمومية بين ضعف البرلمان وهيمنة الحكومة»، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد 7، يونيو **2006**، ص. **20**.

3- فهمي محمود شكري: «الموازنة العامة، ماضيها وحاضرها ومستقبلها»، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت **1990**، ص. **13**.

4- منار المصطفى : «واقع الأموال العمومية»، مرجع سابق، ص . **20**.

وعلى إثر ذلك تقوت سلطة البرلمان بمزيد من الضغوط لأجل تحديد سلطات الملك في الإنفاق والجباية، وخاصة بعد إصدار ما سمي بدستور الحقوق «Bill Of Right» سنة 1688 الذي أكد عدم قانونية أية جباية تجبى لأجل التاج دون موافقة البرلمان.[5] ورغم محاولات الأسر الملكية المتعاقبة على الحكم الإنجليزي، تجاوز البرلمان وإضعافه لم يزده ذلك إلا قوة وصلابة.

وكان من آثار النزاع التاريخي بين البرلمان والملوك الإنجليز، توسع اختصاص البرلمان المعبر القوي عن إرادة الشعب والحد من سلطة الملوك. وفي سنة 1837 أصبح للبرلمان سلطة مطلقة في الترخيص بالجباية دون غيره، بل قرر أيضا أن يجدد هذا الترخيص مدة بعد مدة.[6] على اعتبار أن أموال الدولة هي أموال أفراد الشعب الذين يمثلهم نواب الأمة.[7]

وفي فرنسا شهد الاختصاص المالي للبرلمان قفزة نوعية مع قيام الثورة الفرنسية سنة 1789، نتيجة ظلم وبطش الملوك الفرنسيين والإسراف والبذخ في الحفلات والسهرات.[8] ثم الامتيازات التي كانت تمنح للنبلاء ورجال الكنيسة وأفراد الجيش، إذ أعلنت المادة 114 من تصريح حقوق الإنسان أنه : «من حق الشعب أن يتأكد مباشرة أو بواسطة ممثليه، من ضرورة الضرائب، وأن يوافق عليها بملء الحرية، ويراقب استعمالها، ويقرر أسسها ونسبتها، وطريقة جبايتها ومدتها.[9] ومنحت الدساتير اللاحقة للبرلمان حق ترخيص وتحديد النفقات من أجل المصلحة العامة ولمدة لا تفوق السنة، مما جعل معظم دساتير الأنظمة السياسية تخول لنواب الشعب سلطات في مراقبة الشؤون المالية للدولة.

لكن، إذا كان الأصل أن البرلمان يلعب دورا كبيرا في المجال المالي وينفرد بسن القوانين في جميع الميادين، فإن الوضع قد انقلب بصدور دستور الجمهورية الخامسة سنة 1958 نتيجة عدم الاستقرار السياسي في ظل الجمهورية الرابعة.[10] حيث قلص دستور 1958 من دور البرلمان في المجال المالي ورجح هيمنة السلطة التنفيذية على حساب البرلمان.[11]

5- عبد القادر تيعلاتي : «المالية العامة المغربية والمقارنة»، قانون الميزانية، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، دار النشر الجسور، وجدة، 2002، ص . 54.

6- حسن عواضة : «المالية العامة، دراسة مقارنة»، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، بيروت 1978، ص . 29.

7- مصطفى قلوش : «النظام الدستوري المغربي»، الطبعة الثانية، 1988 ، ص . 73.

8- فهمي محمود شكري : «الموازنة العامة...»، مرجع سابق، صص . 15-16.

9- FIKRI (A) : « Le parlement marocain et les finances de l'Etat «، Afrique Orient، 1988، p. 56.

10- في ظل الجمهورية الرابعة سنة 1946، كان لنواب الأمة إمكانية تقديم مشاريع مضادة، وكان بإمكان اللجنة المالية المكلفة بالتقرير حول مشروع الحكومة، أن تقدم مشروعا مخالفا، وتعديلات إجمالية على المشروع الحكومي.

11- عبد القادر تيعلاتي : «المالية العامة والمقارنة...»، مرجع سابق الذكر، ص . 218.

وتم توظيف ترسانة قانونية لتحد من دور البرلمان ولم تستثن مجالا من المجالات المالية إلا ونظمته وجعلته يسير في اتجاه الحكومة دون البرلمان، وهذا ما يطلق عليه في الفقه الدستوري «بالعقلنة البرلمانية»،[12] أو بصيغة أخرى العقلنة السياسية.

أما في المغرب، يعتبر البرلمان ثاني مؤسسة دستورية بعد الملكية، وعلى خلاف تاريخ البرلمان الأوروبي الذي ارتبط صعوده ونشأته بمواجهة الملكية وانتزاع سلطاته منها.[13] فإن المسار التاريخي للبرلمان المغربي يتميز على العكس من ذلك بميلاده في أحضان الملكية وبواسطة دستور وضعته بيدها ويعد تجديدا لبيعتها.[14] بمعنى تبني المشرع الدستوري المغربي تقنيات «العقلنة البرلمانية» بتقييد حرية الاختصاصات المخولة للبرلمان، حتى لا تؤدي حرية عمله إلى عدم استقرار الحكومة.[15] خاصة في مجال الاختصاص المالي للبرلمان، الذي تحيط به مجموعة من القيود العملية سواء تعلق الأمر بمسطرة المناقشة[16] أو المعلومات التي يتوفر عليها البرلمان وتحتكرها الحكومة وتستعملها كموجه ومتحكم، أو تعلق بسيطرة السلطة التنفيذية على المبادرة التشريعية وأسبقيتها في جدول أعمال البرلمان،[17] وبالتالي فإن البرلمان يمارس شكليا السلطة المالية، حيث يصوت على القوانين المالية، ويوافق على المخططات الاقتصادية والاجتماعية، ويصادق على الاتفاقيات التي لها أثر مالي ونتساءل على ضوء الإصلاح الدستوري الحالي، هل هناك ممارسة فعلية للاختصاص المالي ؟

بما أن البرلمان هو لسان الشعب، فإن المواطن المغربي في مجال الضريبة ما أحوجه إلى من يمثله ويدافع عنه ويسعى إلى حماية حقوقه ومصالحه أمام تسلط وهيمنة الحكومة. فلا أحد ينكر أو يتجاهل أن أفراد الشعب هم الذين يتحملون الأعباء المالية في نهاية المطاف، فإذا كان الفصل 39 من دستور فاتح يوليوز 2011 ينص «على الجميع أن يتحمل، كل على قدر استطاعته، التكاليف العمومية، التي للقانون وحده إحداثها وتوزيعها، وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور». وأيضا الفصل 40 من دستور 2011 ينص «على الجميع

12- امحمد المالكي : «القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، النظم السياسية المعاصرة»، دار وليلي للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، مراكش، صص . 199-190.

13- Voir : Encyclopédie Universalise : « Parlement «، volume 12، 11ème publication، Paris، 1978، p. 551.

14- محمد معتصم: «النظام السياسي الدستوري المغربي»، الطبعة الأولى، مارس، 1992، ص. 93.

15- منار المصطفى: «واقع الأموال العمومية بين ضعف البرلمان وهيمنة الحكومة»، مرجع سابق، ص . 22.

16- الفصل 75 من دستور 2011، المراجع بموجب استفتاء فاتح يوليوز 2011، الجريدة الرسمية عدد 5952 مكرر، بتاريخ 14 رجب 1432 (17 يونيو 2011).

17- الفصل 82 من دستور 2011 السابق الذكر.

أن يتحمل بصفة تضامنية، وبشكل يتناسب مع الوسائل التي يتوفرون عليها، التكاليف التي تتطلبها تنمية البلاد، وكذا تلك الناتجة عن الأعباء الناجمة عن الآفات والكوارث الطبيعية التي تصيب البلاد». فالتساؤل المطروح هل هذه التكاليف يتحملها فعلا جميع المواطنين وبالتساوي، أم هناك تمايز طبقي في مفهوم المواطنة ؟

إن واقع مركز المواطن ضمن «اللعبة البرلمانية» يتجاذبه أصحاب الامتياز وجماعات الضغط الداخلية والخارجية دفاعا عن مصالحها، والاستفادة من خيرات البلاد في حين المواطن الضعيف يتحمل نتائج الأعباء المالية ولا يستفيد من توزيع عادل لثروات البلاد، الأمر الذي جعل ممثلي الأمة محط شكوك وريب واتهامات لأنها تدور في فلك أصحاب المصالح العليا المنتمية إليها، والغير الخاضعة للضريبة كعبء يتحمله المواطن الفقير كما وكيفا وبتجنبه المواطن الغني المحظوظ لأنه قريب من صناعة القرار المالي، ومادامت السلطة ذات مضمون طبقي، فالقانون يأتي انعكاسا لها ومرتبطا بها.[18]

للأسف، وأمام هذه الحقائق، تطرح إشكالية موقع الدولة من الديموقراطية وموقع الديموقراطية داخل البرلمان. وبما أن البرلمان خاضع لأصحاب المصالح العليا، حيث تمارس قوى الضغط ولعبة القوى السياسية والاجتماعية تأثيراته عليه والذي تعكس مكوناته هيمنة المصالح الخاصة،[19] فإنه خاضع كذلك لهيمنة السلطة التنفيذية، فرغم تنوع الاختصاصات المخولة للبرلمان (تشريعية، مالية، رقابية، تأسيسية، دبلوماسية) فإن مضمون ومسطرة ممارسة هذه الاختصاصات منظمة بطريقة مقلصة لمضمونها، ومقيدة أشد التقييد لمسطرة ممارستها بصفة تجعل البرلمان خاضعا للسلطة التنفيذية.[20] وأن الدستور المغربي لسنة 1996 كرس وضعية خضوع البرلمان للحكومة، بحيث أن هذه الأخيرة تتوفر على أولوية مطلقة على البرلمان في المسطرة التشريعية من بدايتها أي مناقشة القوانين إلى إقرارها.[21]

وهكذا تحدث دستور 1996 والنظامين الداخليين لمجلسي البرلمان على منظومة متكاملة من الوسائل الرقابية التي يستطيع أعضاء البرلمان فرادى أو عبر مجموعات ممارستها على أعضاء الحكومة، منظومة تضم وسائل رقابية مختلفة ومتنوعة ومتفاوتة من حيث درجة الأثر الذي تلحقه بالحكومة، كالأسئلة البرلمانية، وملتمس الرقابة، وملتمس توجيه التنبيه، ولجان

18- المصطفى منار : «واقع الأموال العمومية»، م.س، ص ص : 22-23.

19- محمد شكيري : «القانون الضريبي المغربي، دراسة تحليلية ونقدية»، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة «مؤلفات وأعمال جامعية»، عدد 49، ص . 77.

20- محمد المعتصم: «النظام السياسي الدستوري المغربي»، مرجع سابق، صص . 95-96.

21- نفسه، ص : 97.

تقصي الحقائق، وآليتي الاستماع والاستطلاع، بالإضافة إلى الدور الرقابي الذي توفره اللجان البرلمانية أثناء مباشرة مسطرة التشريع. إلا أن الحصيلة العامة لهذه الآليات مع ذلك لم ترقى إلى المستوى المأمول، حيث ظلت مسطرة تقديم ملتمس الرقابة بدون استعمال ولو على سبيل التحذير أو التهديد، أما لجان تقصي الحقائق والتي تم استعمالها بشكل ضئيل، فإنها لم تقدم أي قيمة مضافة في مجال المراقبة، نظرا لبعض المشاكل البنيوية المرتبطة أساسا بمحدودية الإطار القانوني المنظم لها والظروف العامة المتعلقة بسريان أشغالها، والتي ساهمت في إفراغ قرارات هذه اللجان من أي سلطة تقريرية، في حين تبقى الجلسة العمومية الخاصة بالأسئلة الشفوية التي شهدت تهافتا كبيرا من طرف البرلمانيين على استعمالها بعيدة عن ممارسة الرقابة الفعلية وتنحى إلى ممارسة مراقبة وهمية غير مؤذية، تزكي الطابع الرمزي والمسرحي للبرلمان المغربي.[22]

ورغم آليات «العقلنة البرلمانية»، استطاعت الممارسة البرلمانية المغربية أن تفرز عدة خصوصيات كفيلة بجعل البرلمان هو صاحب الاختصاص المالي، سواء تعلق الأمر بالقانون المالي السنوي والقوانين المعدلة له أو بقوانين التصفية، ويعبر عن حق السلطة التشريعية في اعتماد القانون المالي السنوي بقاعدة مالية هي «أسبقية الاعتماد على التنفيذ». بمعنى أنه لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تشرع في تنفيذ قانون الميزانية، إلا بعد الموافقة عليه من طرف السلطة التشريعية، إذ لو سمح للحكومة القيام بالتنفيذ قبل الترخيص، لتم إضعاف سلطة البرلمان في مراقبة سياسة الحكومة وأعمالها.[23]

ونتساءل عن مدى احترام آجال الإيداع سواء بالنسبة للقانون المالي السنوي، أو قانون التصفية وعن آليات مراقبة البرلمان للحكومة في المجال المالي أو ما يسمى «بالمراقبة السياسية»؟

إن إيداع مشروع القانون المالي بالبرلمان يمر بإجراءات مسطرية يحددها الدستور والقانون التنظيمي للمالية والنظامين الداخليين لمجلس النواب ومجلس المستشارين.[24] بمعنى أن المشروع يقدم في آجال محددة وصارمة، يلتزم البرلمان خلالها بفحصه قبل عرضه على الجلسة العامة لأجل المناقشة والتصويت، إلا أن احترام الآجال يثير العديد من المصاعب، خاصة عند تجاوز الآجال من طرف الحكومة أو البرلمان.[25]

22- لزعر عبد المنعم : «المؤسسة البرلمانية بالمغرب : توصيفات التردي ورهانات الإصلاح الدستوري الجديد لسنة 2011»، مجلة وجهة نظر، عدد 50، خريف 2011، ص . 44.

23- منار المصطفى: «واقع الأموال العمومية»، مرجع سابق، ص . 24.

24- لقد تبنى المغرب بموجب دستور 13 شتنبر 1996 نظام الثنائية المجلسية بعد سنوات من أخذه بنظام المجلس الواحد.

25- عبد القادر تيعلاتي : مرجع سابق، ص . 205.

فالممارسة العملية أفرزت أن إيداع مشروع قانون المالية في التاريخ المحدد قلما يحترم، وأن تاريخ فاتح نونبر هو تاريخ تجاوزته الحكومة بشكل واسع.[26] فإلى حدود 1998 لم تلتزم الحكومة البتة بأي تاريخ محدد في إحالة قانون المالية على البرلمان. ولسنوات معدودة تم اللجوء إلى اعتماد السنة الفلاحية التي تبتدئ من 30 يونيو، آخذا بعين الاعتبار التغييرات المناخية والمحصول الزراعي. وسرعان ما تمت العودة إلى اعتماد السنة المالية الميلادية التي تبتدئ من فاتح يناير، مرورا بمرحلة انتقالية عبر اعتماد قانون مالية نصف سنوي.

ورغم أن المادة 33 من القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98،[27] حددت آجالا قصوى للحكومة من أجل الإيداع،[28] إلا أنها لا تنص على أي عقوبة، ويكتنفها الغموض والإبهام بإقرارها للإيداع دون التوزيع، في حين نجد في فرنسا يتم إيداع المشروع قبل افتتاح الدورة البرلمانية، ويبتدئ الأجل من لحظة افتتاح الدورة، شرط أن يتم إيداع الوثائق الأساسية، أي تقوم الحكومة بتوزيع النص مباشرة بعد نسخه، حتى قبل افتتاح دورة الميزانية.[29]

وهكذا فإن الإيداع المتأخر لمشروع القانون المالي، وعدم التنصيص على مساطر قانونية لاستدراك الإيداع المتأخر عند التصويت كما هو الشأن في فرنسا، يشكل ثغرة قانونية طبعت الدساتير المغربية وحتى دستور فاتح يوليوز 2011، وكذلك القوانين التنظيمية للمالية. وهذا يؤكد عدم وجود إرادة سياسية مسؤولة في التعامل القانوني مع أموال الشعب، وواقعيا هيمنة الحكومة على مسار الأموال العمومية وجعل الإيداع المتأخر مسطرة عرفية ضمن العملية التشريعية.[30]

كما نجد أن المشرع الدستوري لم يعلن صراحة تاريخا محددا للبت في مشروع القانون المالي، وأحال على القانون التنظيمي للمالية الذي وضع بشكل دقيق آجالا للبت والاعتماد.[31] فالفصل 75 من دستور فاتح يوليوز 2011 والمادتين 33 و34 من القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98 يحددون آجالا معينة للبرلمان لمناقشة القانون المالي، إلا أن الممارسة أثبتت أن هذه

26- نفس المرجع أعلاه، ص . 207.

27- ظهير شريف رقم 1.98.138 صادر في 7 شعبان 1419 (26 نوفمبر 1998) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 7.98 لقانون المالية، ج.ر عدد 4644 بتاريخ 3/12/1998، ص . 3297.

28- تنص المادة 33 الفقرة 1 من القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98: «يودع مشروع قانون المالية للسنة بمكتب أحد مجلسي البرلمان قبل نهاية السنة المالية الجارية بسبعين يوما على أبعد تقدير».

29- Paul (M) : « Les finances de l'état : budget et comptabilité «، Economica، Paris، 1981، p. 246.

30- منار المصطفى: «واقع الأموال العمومية»، مرجع سابق، ص . 25.

31- عبد القادر تيعلاتي : «المالية العامة المغربية والمقارنة...»، مرجع سابق، ص . 205.

المسطرة تكون أكثر صعوبة إذا كان البرلمان يتكون من غرفتين، كما في التجربة البرلمانية المغربية مع تواجد نظام للتوازن بين المجلسين في مجال الاختصاص المالي للبرلمان.[32] حيث أفرزت تجربة الثنائية البرلمانية التي يعتبر عمرها بعمر دستور 1996 الكثير من الإشكالات والعديد من المآخذ التي سجلها فقهاء القانون الدستوري والفاعلين السياسيين والحقوقيين، خاصة على شكل ومضمون مجلس المستشارين، والذي نظر إليه من زوايا مختلفة، باعتباره «نسخة مطابقة لمجلس النواب»، لا يقوم بأي دور سوى « تقزيم مجال اشتغال الغرفة الأولى»، وتعطيل «العمل التشريعي وعمل المراقبة»، وحتى «عمل الحكومة»، وغيرها من التوصيفات التي تأكد المأزق الذي وجدت فيه هذه المؤسسة.

وإذا كان الجميع يتفق على أن الغرفة الثانية قد وفقت في مهمتها بنجاح في تأمين التناوب السياسي، والتحكم في مراقبته، فإن مساهمتها مع ذلك في المجال التمثيلي والتشريعي والرقابي ظلت محدودة، بل أكثر من ذلك كانت سببا في بروز إنتاج تشريعي ورقابي يفتقد إلى التكامل والتمايز ويسقط في الروتين والعبث مع تكرار نفس العمل سواء كان تشريعيا أو رقابيا بين المجلسين، مما دفع العديد من الباحثين والمتتبعين إلى المطالبة بإلغاء مجلس المستشارين أو على الأقل إعادة النظر في تركيبته وصلاحياته.[33]

إن اختصاص البرلمان في المجال المالي معقلن بزمن محدد وآجال لا يحتمل التمديد، بمعنى أن مسطرة البت محدودة بشكل دقيق في أجل شمولي لا يجب تجاوزه، وآجال للقراءة يجب احترامها من طرف المجلسين، فضبط مسطرة احترام أجل 70 يوما التي منحتها المادة 33 من القانون التنظيمي للمالية، تعتبر سلاحا فعالا لإرغام المجلسين المعروض عليهما النص للبت في الآجال المخصص لهما.

وإذا تعذر البت من طرف البرلمان في مشروع القانون المالي، بسبب عدم الاتفاق بين المجلسين في أجل 60 يوما المخصصة له في قراءة أولى[34] (أي 30 يوما لمجلس النواب ومثلها لمجلس المستشارين)، تعمل الحكومة على اجتماع اللجنة الثنائية المختلطة، التي لها أجل سبعة أيام لاقتراح نص بشأن الأحكام التي مازالت محل خلاف بين المجلسين، وأجلا لا

32- يضع الدستور نظاما للمساواة بين المجلسين، وكذا المادة 33 من القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98 دون تمييز بين المجلسين كما هو الشأن في معظم الأنظمة في العالم، وإن كان هناك تفضيل الحكومة لمجلس النواب على مجلسا المستشارين.

33- لزعر عبد السلام : «المؤسسة البرلمانية بالمغرب...»، مرجع سابق الذكر، ص . 43.

34- إن مدة 30 يوم المخصصة لدراسة مشروع قانون المالية، هي مدة قصيرة إذا ما قورنت بالمدة الممنوحة للجمعية الوطنية الفرنسية وهي مدة 40 يوما، حسب المادة 40 من القانون التنظيمي للمالية الفرنسي، الصادر بتاريخ 1 غشت 2001.

يتجاوز ثلاثة أيام لمجلسي البرلمان لإقرار النص المقترح من اللجنة البرلمانية المختلطة، وإلا تم عرض مشروع قانون المالية على مجلس النواب للبت فيه نهائيا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم.[35] وإذا لم يتم في نهاية السنة المالية التصويت على قانون المالية أو لم يصدر الأمر بتنفيذه، بسبب إحالته على المحكمة الدستورية، تطبيقا للفصل 132 من الدستور، فإن الحكومة تفتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية والقيام بالمهام المنوطة بها على أساس ما هو مقترح في الميزانية المعروضة على الموافقة.[36]

وبعبارة أخرى، إذا لم يتم في نهاية السنة المالية التصويت على مشروع قانون المالية، فإن الحكومة يمكن لها أن تستغني عن ترخيص السلطة التشريعية، وتبدأ في تنفيذ الميزانية (سنوات 99-98-94-65-64).

ويسترسل العمل في هذه الحالة باستخلاص المداخيل طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية الجارية عليها، باستثناء المداخيل المقترح إلغاؤها في مشروع قانون المالية، أما المداخيل التي ينص المشروع المذكور على تخفيض مقدارها فتستخلص على أساس المقدار الجديد المقترح.[37]

وإذا كان المشرع قد نص بكل وضوح على ما يمكن للحكومة أن تفعله في حالة عدم الموافقة على الميزانية في 31 دجنبر فيما يخص المداخيل، فإنه قد أبقى على نوع من الغموض فيما يتعلق بالنفقات، ذلك أن المشرع اكتفى فيما يتعلق بالنفقات بإعطاء الإذن للحكومة لتفتح الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية حيث تحل الحكومة محل البرلمان إذا لم يتم التصويت على مشروع قانون المالية في الأجل المحدد. ومن هنا يبرز مشكل تفسير هذا الحكم وبالتالي معرفة ما هو لازم وما هو غير لازم لسير المرافق العمومية، على أن الحكومة تتمتع بحق القرار في هذا الشأن.[38]

والملاحظ أنه إذا كان هذا الحق ممنوح للحكومة له ما يبرره في حالة إذا كان التأخير راجع للبرلمان، فهو غير مقبول في الحالات التي يكون فيها التأخير راجع للحكومة. حيث لا يقابل التعطيل أو التأخير عن إيداع مشروع قانون المالية من طرف الحكومة أي عقوبة كانت سياسية أو قانونية، على غرار تجاوز البرلمان للآجال الذي يعاقب عنه.[39] عكس المشرع الفرنسي.[40]

35- المادة 34 من القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98 السابق ذكره.

36- المادة 75 من دستور فاتح يوليوز 2011.

37- عبد النبي اضريف : «المالية العامة : أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها»، المطبعة دار القرويين، الدار البيضاء، الطبعة الثانية، 2007، ص. 93.

38- عبد الفتاح بلخال : «علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي»، مطبعة فضالة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2005، ص. 298.

39- عبد القادر تيعلاتي : «المالية العامة»، مرجع سابق، ص. 186.

40- وضع الدستور الفرنسي لسنة 1958 مساطر استعجالية في حالة التأخير في الإيداع تكمن في إجراءين :
الأول: إما أن تطلب الحكومة 10 أيام قبل إغلاق الدورة الأولى، القيام بتصويت منفصل على مجموع القسم الأول من القانون المالي.

من خلال ما سبق يظهر بأن للحكومة كامل الصلاحية في تجاوز سلطات البرلمان في المصادقة، والسؤال الذي يمكن طرحه في هذا الإطار هو ما الغرض من هذه المصادقة أو المراقبة السياسية مادام للسلطة التنفيذية كافة الوسائل القانونية التي تخول لها تنفيذ برنامجها ؟

لكن انطلاقا من الممارسة، لابد من طرح أسئلة من قبيل : هل يمكن للمجلس المعروض عليه الأمر أولا، أن يبت في مشروع قانون المالية قبل انصرام الثلاثين يوما أم إن عليه أن يبت فيه بالضرورة وبالضبط داخل أجل الثلاثين يوما الموالية لإيداعه أي مع انصرام آخر يوم من الأجل المذكور وليس قبله أو بعده؟ وهل يحق للحكومة أن تحيل على مجلس المستشارين مشروع قانون المالية قبل انصرام الثلاثين يوما التي على مجلس النواب أن يبت داخلها في المشروع المذكور؟ وهل هي ملزمة بعرض النص الذي تم البت فيه من المجلس المعروض عليه أولا فور التصويت على المشروع أو عند انصرام أجل الثلاثين يوما، أم عليها انتظار استيفاء المجلس المعروض عليه الأمر للأجل المذكور بالتمام والكمال، وليس قبل ذلك، مثلما حدث بالنسبة إلى قانون المالية لسنة 2011، دون مراعاة ما إذا كانت ستفرض أجندة معينة وغير مواتية للمجلس الذي تحيل عليه الأمر ثانيا ؟ ليقوم هذا المجلس بدوره بالبت في المشروع داخل أجل الثلاثين يوما الموالية لعرض الأمر عليه، وما ترتب عنه من ضغط زمني واختلال في البرمجة على مستوى الجلسة العامة بسبب الخلط الحاصل حول ما إذا كان أجل الثلاثين يوما المضروبة للمناقشة، والبت في المشروع المعروض عليه ثانيا يبدأ من تاريخ الإحالة أم من تاريخ انصرام الثلاثين يوما المخولة للمجلس الذي عرض عليه المشروع أم لا ؟

تطرح هذه الأسئلة لكون مجلس النواب، نظرا إلى أجندة مفروضة مرتبطة بعيد الأضحى، قام بالبت في مشروع قانون المالية لسنة 2011 قبل انصرام الثلاثين يوما المحددة قانونا.

وإذا كان التصويت حق أصلي للأنظمة البرلمانية فإن مفهوم «العقلنة البرلمانية» بحكم الواقع وضع مقتضيات مخافة التعسف، تحد من سلطة التصويت ليست خاصة بمسطرة مشروع قانون المالية، بل تسري على التصويت بشأن مختلف القوانين.[41] فالمادة 36 من القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98 توضح بحيث «لا يجوز في أحد مجلسي البرلمان عرض الجزء الثاني من مشروع قانون المالية للسنة قبل التصويت على الجزء الأول».[42] ويعتبر هذا

ثانيا: أو أن تقدم الحكومة 48 ساعة قبل انتهاء الدورة، مشروع قانون مالي خاص.

Voir : SAIDJ (L) : « Finances publiques « ، Dalloz، Paris، 1995، p. 161، et LOÏC (P): « Finances publiques : les pro– blèmes généraux des finances publiques et le budgets «، CUJAS، Paris، 1975، p.328 et suiv.

41– عبد القادر تيعلاتي : «المالية العامة»، الجزء الأول، مرجع سابق، ص . 197.

42– يجري التصويت على المداخيل تصويت إجمالي فيما يخص الميزانية العامة، وتصويت عن كل ميزانية ملحقة أو كل صنف من أصناف الحسابات

التقديم وسيلة لإضعاف نفوذ البرلمان الذي يظهر عند مناقشته للنفقات وذلك لاحترام الحد الذي وضع في إطار الإيرادات.

فمنطلق «العقلنة البرلمانية»، ينطوي على قيد جوهري لسلطة البرلمان المالية تضمنته المادتين 33 و34 من القانون التنظيمي للمالية، وكرسته المادة 77 من دستور فاتح يوليوز 2011 بنصها على أن «المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان ترفض إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة للقانون المالي إما إلى تخفيض الموارد العمومية وإما إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود».

وهذا القيد الجوهري بالغ التقييد لسلطة البرلمان كان منصوص عليه في دستور 1996 في الفصل 51 منه، وتم الإبقاء عليه في الدستور الحالي لسنة 2011 في الفصل 75 منه، ومن شأن التمسك الصارم بهذا الفصل أن يؤدي لشل المبادرة التشريعية للنواب، لأن ما من مقترح أو تعديل برلماني لابد أن ينجم عنه الزيادة في تكليف موجود وإحداث تكليف عمومي. وبذلك يعتبر الفصل 51 من دستور 1996 أو الفصل 75 من دستور 2011، بمثابة «فيتو» تستعمله الحكومة من خلال وزير الاقتصاد والمالية في وجه ممثلي الأمة بمجرد الإعلان عن مقترح لهؤلاء قد يزيد في تكاليف عمومية أو يخفضه من موارد أخرى.[43]

لذلك ولتجاوز السلبيات التي يمكن أن يطرحها الفصل 51 من دستور 96 والذي تم الإبقاء عليه ضمن الدستور الحالي من خلال الفصل 75، اقترح الأستاذ «محمد أوزيان» أنه يمكن اعتبار قرار وزير الاقتصاد والمالية عند استخدامه للفصل المذكور، قرارا إداريا يجوز الطعن فيه أمام القضاء الإداري باعتباره قرارا مؤثرا في المراكز القانونية للطاعنين.[44]

وبناء عليه يعتبر الأستاذ «محمد أوزيان» أن القرار الناتج عن إعمال الفصل 51 من دستور 96، يعتبر قرارا إداريا مؤثرا في مركز الأشخاص المطبق عليهم، وهم الشعب بدرجة أولى، وصادر عن سلطة وطنية تتمثل في الحكومة عن طريق وزير الاقتصاد والمالية، وهو لا يعتبر في جميع الأحوال من القرارات الملكية أو من أعمال ذات الارتباط بمجال السيادة.

الخصوصية للخزينة، ويجري بشأن نفقات الميزانية تصويت عن كل عنوان، وتشمل الميزانية العامة على ثلاثة عناوين : نفقات الاستثمار، نفقات التسيير والنفقات المتعلقة بالدين العمومي باستثناء العمري.

لمزيد من التفاصيل ينظر : عبد القادر تيعلاتي : مرجع سابق، صص . 191-192.

43- محمد أوزيان : «الأثر السلبي للفصل 51 من الدستور، لماذا لا يعتبر «فيتو» وزير المالية قرارا إداريا قابلا للطعن ؟»، مجلة عدالة جوست، عدد 10، أبريل 2011، ص . 101.

44- محمد أوزيان : نفس المرجع السابق، ص . 101.

إن هذه السلطة الممنوحة للحكومة باعتبارها تمثل عالم العقلنة السياسية من خلال الدفاع عن الحلول العقلانية المنجزة داخل المقرات الإدارية من طرف خبرائها التقنوقراط، ومن خلال معرفة دقيقة بواقع المالية العمومية عكس المنتخبون الذين يبقى همهم الأساسي الدفاع عن المصالح الحقيقية لناخبيهم بينما رجل الحكومة يبقى منشغلا بالفعالية والصالح العام، مما قد يدفعه أن يؤخذ مواقف ضد مصالح فئة معينة. ولكن هذه النظرة غير صحيحة ويكفي الاطلاع على التجارب العالمية للتأكد من أن دور البرلمان متغير. مما دفع الباحث **Alain Lambert** إلى التصريح أنه إذا كان الاعتقاد السائد سابقا هو أنه كلما كان تدخل البرلمان في تدبير المالية العمومية محدودا كلما كانت المالية العمومية تدبر بشكل جيد. فإن عصر هذا الاعتقاد قد ولى، ويكفي للاستدلال على ذلك الفارق الكبير بين التوقعات الحكومية المقترحة في القانون المالي والتنفيذ من خلال ما أنجز فعليا إبان المصادقة على قانون التصفية، مما يظهر فشل هذه النظرية.[45]

حيث أن مثال الولايات المتحدة الأمريكية والسويد التي يتمتع البرلمان فيها بسلطات واسعة، ويعرف كيف يثبت مسؤوليته، في هاتين الدولتين يمكن للبرلمان أن يعارض توقعات التنمية المقدمة من طرف الحكومة. لهذا نرى أنه كان من الضروري إعادة النظر في محتوى الفصل 51 من الدستور من خلال الإصلاح الدستوري الجديد لسنة 2011 بشكل يمنح للبرلمان سلطة معينة في مناقشة تقدير النفقة العمومية، بحيث لم يعد البرلمان في الديمقراطيات الحديثة يهتم بحجم الوسائل الممنوحة، ولكن البرلمان صار يركز على تحديد الأهداف وثمن التكلفة ومقارنة الوسائل بالأهداف المحددة ومردودية ما تم إنجازه سابقا. إن البرلمانيين عبر العالم ليس همهم الأساسي هو تضخيم المصاريف ولكن صار الهاجس الحالي والمستقبلي هو تحسين المصاريف.[46]

إذن السياق العام الذي تحكم في صياغة محتوى الفصل 51 من الدستور المراجع في فاتح يوليوز 2011) الذي حافظ على مضمونه من خلال الفصل 75 (قد تغير، بحيث إن تحسين المصاريف قد غير بشكل كلي النظرة إلى القوانين المالية من النظرة الكمية السابقة المعتمدة على حجم ومبلغ الاعتمادات إلى أسئلة نوعية : أن البرلمان ومعه الرأي العام ليس المطلوب منهم المصادقة على حجم المصاريف بل صار المطلوب منهم أن يعرفوا بشكل مدقق أين تستعمل هذه الأموال وجدوى هذا الاستعمال.

إن التقديم الأهم للقانون المالي يجب أن يعتمد على تحديد الأهداف، تحديد الوسائل،

45– المنتصر السويني : «البرلمان المغربي والرقابة على المال العام»، مجلة وجهة نظر، عدد مزدوج 25-26، صيف 2005، ص . 43.

46– المنتصر السويني : «البرلمان المغربي والرقابة على المال العام»، مرجع سابق، ص . 44.

قياس النتائج. إن الهدف يبقى هو إعطاء مدلول جديد للقوانين المالية من خلال دراسة الأهداف والنتائج بشكل دقيق ومتابعة حسابات الدولة بشكل كامل. بدل التشبث بالرمز الكمي مثلا تخصيص 1 % أو 2 % للثقافة، والصراع البرلماني الساخن حول هذه النسب، بينما المهم هو أين تصرف 1 % وكيف ستصرف ؟ وهنا وجب التذكير بمقولة Gothe «الأرقام لا تحكم العالم بل العالم يحكم من خلال الأرقام». وما هي النتائج المرجوة من صرفها ؟ إن التقييم يجب أن لا ينبني على الوسائل بل على النتائج.[47]

وفي نفس السياق، فإن الدستور الحالي أبقى على مضمون الفصل 57 من دستور 1996، في الفصل 83 من الدستور الحالي لسنة 2011، والذي يتيح للحكومة معارضة التعديلات التي لم يتم إحالتها على اللجنة المالية ويمكنها أن تقيد حرية التصويت للبرلمان وحصره في تصويت واحد «Vote Bloque» بخصوص «النص المتناقش فيه كله أو بعضه إذا ما طلبت الحكومة ذلك، مع الاقتصار على التعديلات المقترحة أو المقبولة من قبلها». كما يمكن للوزير الأول أن يضغط على البرلمان باستعمال مسطرة ربط التصويت على قانون المالية بمواصلة الحكومة لتحمل مسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة في موضوع السياسة العامة، أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه.[48] فالحكومة وحدها تملك صلاحية تقديم تعديلات جديدة على مشروع قانون مالية السنة خلال الجلسات العامة.

وإذا كان هذا القيد من شأنه أن يعقلن العمل البرلماني ويوضح العلاقة بين البرلمان والحكومة، وذلك بغية تفادي سوء التنظيم والعشوائية أثناء المناقشة العامة، فماذا يمكن قوله بالنسبة لحق النواب ومستشاري الأمة في طرح بعض الاقتراحات والتعديلات تتعلق بمستجدات ظهرت على الواقع الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي بعد طرح مشروع قانون المالية على اللجان ؟ خصوصا إذا علمنا بأن السلطة التشريعية في بعض الحالات لا تتمكن من أخذ المدة القانونية المخولة لها لافتحاص المشروع، بسبب تأخر الحكومة في تقديمه. لذلك كنا نأمل من الإصلاح الدستوري تعديل المادة 57 من الدستور، وذلك بتضمينها استثناءات تتطابق والتطورات الداخلية والخارجية التي تعرفها الساحة الوطنية والدولية من حين لآخر،[49] وهو ما لم يتم أخذه بعين الاعتبار في دستور 2011 الذي حافظ على مضمون هذا الفصل في المادة 83.

47- نفس المرجع أعلاه، ص . 44.

48- المادة 103 من دستور 2011 السابق ذكره

49- عبد النبي اضريف : «المالية العامة»، مرجع سابق، ص . 96.

فالاتجاه الذي تسير عليه جميع الدول ذات الترسانة القانونية المتطورة، هو التخفيف من القواعد القانونية وجعلها أكثر مرونة، وجعلها ذات قدرة لا متناهية على استيعاب مستجدات الواقع وتطوراته.

بالإضافة إلى كل هذه القيود، فإن البرلمان يتوفر على بعض الآليات لمراقبة الحكومة دون إثارة مسؤوليتها السياسية.[50] وتنحصر في الأسئلة المنقسمة لنوعين شفوية وكتابية، ولجان تقصي الحقائق.[51] وأن توزيع زمن التدخلات صارم لا يعطي للنواب حرية كبيرة لبسط أفكارهم. وكما أن طبيعة المداخلات لا تسمح بالرهان كثيرا على المؤسسة التشريعية في ضوء مكونات هذه الأخيرة وطبيعة ميزان القوى الذي يحكم عناصرها، وهذا ما يفسر خيبات الأمل التي طبعت نظرة قطاعات واسعة في المجتمع للبرلمان، وللعمل البرلماني بشكل عام وإمكانية تأثيره في الحقل السياسي المغربي.[52] ولعل العبارة الشهيرة لـEdgar Faure : « نوم النواب – مجاملات بلاغية – نقاش عقيم»، دالة ومعبرة ولا تحتاج إلى تعليق. لأن للأسئلة البرلمانية في المغرب وظائف خفية، أكثر من الوظائف المعلنة، ويعود الأمر في ذلك إلى مفهومها وطبيعتها وأنواعها وما يؤدي التفاضل فيما بينها من نتائج.[53]

المطلب الثاني :

امتيازات الحكومة في مجال الاختصاص المالي تكريس لهيمنة الحكومة في تجاوز الترخيص البرلماني

إذا كانت الترسانة القانونية من دستور وقانون تنظيمي للمالية وكذلك النظامين الداخليين للبرلمان والتي في مجموعها تقلص من الاختصاص المالي للبرلمان، فإنه بالمقابل تزكي الدور الراجح للسلطة التنفيذية في تدبير المادة المالية.[54] فإعداد وتحضير مشروع القانون المالي يعتبر من الأهمية بمكان بالنسبة لمختلف مرافق الدولة، وله انعكاسات مباشرة على مختلف

50– أما مراقبة الحكومة بإثارة مسؤوليتها السياسية، أي التصويت بالثقة أو بنزع الثقة عنها، يمكن أن يكون بمبادرة من طرف البرلمان (عن طريق ملتمس رقابة) أو بمبادرة من الحكومة بطرح مسألة الثقة.

51– محمد معتصم: «النظام السياسي الدستوري المغربي»، مرجع سابق، ص . 100.

52– امحمد المالكي : «السؤال في الممارسة البرلمانية المغربية الفترة التشريعية (1992-1984)»، كتاب تكريمي للأستاذ عبد الرحمان القادري : «التمثيلية، الوساطة والمشاركة في النظام السياسي المغربي»، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1997، ص . 47.

53– أحمد السوداني : «العلاقة بين السلط في النظام الدستوري الإسباني لسنة 1978، دراسة مقارنة»، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، الرباط، السنة الجامعية 1999-2000، الجزء الثاني، ص . 588.

54– محمد حركات: «القانون التنظيمي للمالية، المعطيات والآفاق»، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد مزدوج 8-9، دار النشر بابل، الرباط 1998، ص. 57.

الوظائف التي تمارسها الدولة.[55] ففي هذه المرحلة تلعب السلطة التنفيذية الدور الأساسي من حيث تكليفها بإعداد وتحضير الميزانية على نحو ملائم للظروف الاقتصادية التي تمر بها كل دولة ويكون من المؤكد أنها ستقوم بهذه المهمة بكل دقة وعناية.[56]

ويرجع اختصاص إعداد مشروع القانون المالي أساسا إلى وزارة المالية، أي أن الدور الأساسي في الإعداد يعود إلى وزير المالية.[57] وفي هذا الصدد تنص المادة 32 من القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98 على ما يلي: «يتولى الوزير المكلف بالمالية تحضير مشاريع قوانين المالية تحت سلطة الوزير الأول».

ويتضح من الفصل 47 من دستور 2011 الذي ينص على أنه «يعين الملك رئيس الحكومة... ويعين أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها...»، على أن وزير المالية كباقي الوزراء أعضاء الحكومة، مكلف بتحضير مشاريع قوانين المالية التي تحدد في مجلس وزاري.[58] إلا أنه عمليا وواقعيا يحتل وزير المالية وضعا متميزا في الحكومة، حيث ينص الفصل الأول من المرسوم رقم 2.78.539 بشأن اختصاص وتنظيم وزارة المالية،[59] على أنه : «يتولى وزير المالية إعداد السياسة المالية والنقدية وسياسة القرض والمالية الخارجية للدولة، ويتتبع تنفيذها وفقا للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها...»، وهكذا فإن وزير المالية يمارس سلطات مالية هامة ومتنوعة، وبمثابة أمين بنك الدولة.[60]

فوزير المالية يراقب كل نفقات وإيرادات الدولة، وبهذه الكيفية نقر بقوة نفوذه على مستوى الدولة. وهذا ما تؤكده مقتضيات المادة 3 من مرسوم 26 أبريل 1999 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية،[61] والتي تنص على ما يلي : «كل مشروع قانون أو نظام قد يكون له انعكاس مالي مباشر أو غير مباشر يجب أن يذيل سلفا بتأشيرة الوزير المكلف بالمالية».

فهذا النص جاء ليعكس الواقعية في المجال المالي حتى يتم تجنيب المقترحات المتعددة والمتزايدة في المجال المالي، حيث أن البرلمان دائما يقترح الزيادة في النفقات وإنقاص

55- حمادي حميدي : «المالية العامة»، الطبعة الأولى، مطبعة بني إزناسن، سلا، 2000، ص . 53.

56- منار المصطفى: «واقع الأموال العمومية»، مرجع سابق الذكر، ص. 28.

57- عبد القادر تيعلاتي : «المالية العامة...»، مرجع سابق، ص . 104.

58- على العكس يلاحظ في النظام الإنجليزي تفوق وزير المالية جليا، إذ يختص وحده بتحضير قانون المالية، وهو غير ملزم حتى بإخبار باقي أعضاء الحكومة. لمزيد من التفاصيل أنظر عبد القادر تيعلاتي : «المالية العامة»، مرجع سابق، ص . 109.

59- تنظر الجريدة الرسمية، عدد 3450 بتاريخ 1978/12/13.

60- منار المصطفى: مرجع سابق، ص. 30.

61- الجريدة الرسمية عدد 4688 بتاريخ 19 محرم 1420 (6 ماي 1999)، ص : 1015. وتجب الإشارة إلى أن هذه المادة كانت موجودة في ق.ت.م لـ(18 شتنبر 1972) في المادة 13، وتم صياغتها في إطار مرسوم عوض القانون التنظيمي للمالية الجديد لـ26 نوفمبر 1998.

الإيرادات، هذا الالتزام بالواقع الاقتصادي يجعل وزير المالية يسمح بالنفقة وبرد النفقة بواسطة تأشيرة، فكيفية تطويق الحياة الاقتصادية والمالية من قبل وزير المالية تجعله بحكم الفعل والواقع رجلا قويا ومتميزا في الدولة، وله نفوذ أكبر من رئيس الحكومة، بما أن أسرار الدولة كلها في مجال المالية يضطلع عليها قبل أي مسؤول آخر.

إلا أنه بعد الترخيص البرلماني تأتي عملية التنفيذ من قبل الحكومة، وعملية التنفيذ هي مبدئيا عملية تقنية، لا يمكن بتاتا أن نعتبرها بالدرجة الأولى عملية سياسية، بينما عملية الترخيص هي عملية سياسية. فالحكومة ملزمة بتنفيذ ما يقر به القانون المالي على أرض الواقع، بمعنى هناك سياسة معينة يجب أن تنفذها، ومرحلة التنفيذ هذه تعتبر من أدق مراحل قانون المالية وأكثرها أهمية لما لها من انعكاسات على الواقع المالي للدولة أو الأفراد.[62] حيث يرخص للسلطة التنفيذية تحصيل الموارد وصرف النفقات الواردة في القانون المالي. وما يلاحظ أن السلطة العمومية تكون ملزمة بتحصيل الموارد.[63]

وبالتالي فإن إلزامية التحصيل تعتبر مطلقة بالنسبة للموارد الجبائية أو غير الجبائية، إلا أنه بالنسبة للنفقات العمومية، فإن الترخيص بالإنفاق الممنوح للسلطة التنفيذية من طرف البرلمان لا يكتسي صبغة الإلزام، أي أن الحكومة ليست ملزمة بإنفاق كل ما تضمنه القانون المالي، ويترك الخيار للحكومة بين أن تنفق أو لا تنفق.[64]

وما يؤكد ذلك أن وزير المالية يمكن له أن يصدر مرسوما لإلغاء اعتمادات لم تستعمل أو لوقف تنفيذ بعض نفقات الاستثمار، عندما تقتضي الظروف الاقتصادية، أو المالية ذلك.[65] حيث نصت المادة 45 من القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98 على أنه : «يجوز للحكومة أثناء السنة المالية وقف تنفيذ بعض نفقات الاستثمار، إذا استلزمت ذلك الظروف الاقتصادية والمالية ويتم إخبار اللجنة المختصة في البرلمان».

وتماشيا مع «العقلنة البرلمانية» المقيدة للاختصاص وسلطة البرلمان المالية حسب الفصل 77 من دستور 2011، الذي يشكل عرقلة في وجه ممارسة البرلمان لسلطته في الموافقة وتعديل

62- عبد القادر تيعلاتي : «المالية العامة»، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص .9.

63- ما يستنتج من مضمون المادة الأولى من قانون المالية لكل سنة « تستثمر الجهات المختصة وفقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل ومع مراعاة أحكام هذا القانون في القيام خلال السنة: باستيفاء الضرائب والحاصلات والدخول المخصصة للدولة».

64- منار المصطفى: «واقع الأموال العمومية»، مرجع سابق الذكر، صص. 32-33.

65- باستيفاء الضرائب والحاصلات والدخول المخصصة للجماعات المحلية والمؤسسات العامة والهيئات المخولة ذلك بحكم القانون، وترد عقوبات بشأن كل مسؤول أو موظف لا يقوم بتحصيل مورد رخص به البرلمان، أو يقوم بالعكس ويمنح إعفاءات لم ترد في نص تشريعي.

المقتضيات الضريبية في اتجاه تخفيضها أو ملاءمتها مع القدرة التكليفية للملزمين.[66] في المقابل تبرز هيمنة الحكومة من خلال تجاوز مبدأ سنوية الميزانية. إما لأسباب اقتصادية أو سياسية وفي غالب الأحيان بسبب ما يطرأ من تغييرات اقتصادية غير منتظرة وذلك باتخاذها للقوانين المالية التعديلية، وهي قوانين تغير خلال السنة مقتضيات قانون مالية السنة كما نص على ذلك الفصل الثاني من القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98، والقانون المالي التعديلي هو حق خاص للحكومة وليس لممثلي الأمة، إذ يسمح من حيث الواقع العملي للوزراء بطلب اعتمادات جديدة خلال السنة، علما أن الوزير لو طلب هذه الاعتمادات المخصصة لوزارته داخل مقتضيات مشروع قانون المالية سترفض لا محالة، لذلك يتم التقليص من الغلاف المالي المخصص لوزارته عند المصادقة البرلمانية، ليعوض الخصاص فيما بعد بواسطة قانون مالي تعديلي، وهذه الثغرة القانونية في التشريع الجبائي تسمح للوزراء الحصول على أموال إضافية خارج الغلاف المالي المصوت عليه، ولا يعلم مصيرها ومآلها إلا الله. لأنه عمليا لا يعير البرلمان اهتماما للقانون التعديلي كما يفعل في شأن القانون المالي السنوي، إضافة إلى أن وتيرة دراسة ومناقشة القانون التعديلي تتم في عجالة لتزامنها مع مشاريع قوانين أخرى معروضة أمام البرلمان.[67] وبالتالي تبذير للمال العام واختلاسه لعدم خضوعه لمراقبة ومحاسبة مستمرة.

وبعد عملية الترخيص يقوم البرلمان بمراقبة التنفيذ الفعلي للميزانية والتأكد من الطريقة التي صرفت بها الأموال العمومية، هل فعلا تم احترامها ؟ هل فعلا صرفت بكيفية منطقية ؟ هل فعلا ساهمت في تحقيق سياسة اقتصادية واجتماعية معينة ؟ فضرورة فرض رقابة سياسية يمارسها البرلمان تفرض نفسها في إطار مبدأ فصل السلطات، وهي رقابة نوعا ما موضوعية، بمعنى سوف يرخص البرلمان في البداية ويطلب الحسابات في النهاية، من خلال قانون مالي يسمى قانون التصفية (Loi de règlement).[68] فإذا كان قانون المالية السنوي يفتتح السنة، فقانون التصفية يقفلها. ويثبت قانون التصفية النتائج المالية لكل سنة مدنية ويصادق على الفروق الحاصلة بين النتائج وتقديرات القانون المالي السنوي المتمم عند الاقتضاء والقوانين المعدلة له. ففيه يسجل المبلغ النهائي للمداخيل المحصلة والنفقات المأمور بدفعها. فهو قانون تصفية للحساب وتصفية للميزانية، ولهذا يسمى كذلك بالحساب الختامي.[69]

66- محمد شكيري : «القانون الضريبي المغربي»، مرجع سابق، ص ص : 70-72.

67- عبد القادر تيعلاتي : «المالية العامة»، مرجع سابق الذكر، ص . 49.

68- نفس المرجع أعلاه ، ص . 49.

69- نفسه ، ص . 50.

ويكتسب قانون التصفية أهمية بالغة باعتباره أداة للإخبار وإطلاع ممثلي الأمة على طرق صرف الاعتمادات واستخلاص الموارد، وهو كذلك سلاح ذو حدين عند استعماله للرقابة البعدية على أعمال الحكومة، وخاصة ما يتعلق بالانحرافات التي قد تحصل في تنفيذ الميزانية بصفة عامة.[70]

في هذا الإطار تنص المادة 47 من القانون التنظيمي للمالية على أنه: «يجب أن يودع مشروع قانون التصفية، بمكتب أحد مجلسي البرلمان في نهاية السنة الثانية الموالية لسنة تنفيذ قانون المالية على أبعد تقدير». ويكون المشروع مشفوعا بتقرير المجلس الأعلى للحسابات، وهنا كذلك يلعب وزير المالية دورا مهيمنا في إعداد قانون التصفية سواء على المستوى القانوني أو العملي، لأن كل آمر بالصرف مطلوب منه عن طريق دورية وزير المالية كي يقدم تقريره إلى إدارة المالية، من أجل تركيز الحساب العام للمملكة.[71]

إن محتوى الفصل 47 من القانون التنظيمي للمالية صار في حاجة إلى تدقيق، بحيث لم يعد المطلوب هو فقط المطابقة، بل يجب على المجلس الأعلى للحسابات أن يعمد على المصادقة على حسابات الدولة فيما يتعلق بمبدأ المشروعية ومدى صدقية وحقيقة هذه الحسابات. هذا من جهة ومن جهة أخرى لا يجب أن يكون مبدأ الصدقية لاحقا فقط بل قبليا كذلك، أي أن يوافق المجلس الأعلى على صدقية مقترح القانون المالي.[72]

وإذا كان مبدأ الصدقية يعتبر مبدأ أساسي للمصادقة على حسابات شركة ما، فإنه لا يعتبر كذلك بالنسبة للحسابات العمومية في المغرب، بل لازال الشرط الوحيد المطلوب هو استجابة هذه الحسابات لشرط المشروعية. وهنا وجب التذكير أن القرار الصحيح ليس في الغالب هو القرار المشروع بل هو القرار الأقل تكلفة.

إلا أن الممارسة المغربية حيال قانون التصفية، تتسم بعدم الانتظام والتباعد الصارخ في الإيداع، فالتأخير الحاصل في إيداع قانون التصفية أمام البرلمان يقلل من أهميته كأسلوب للرقابة يمارسه البرلمان تجاه الحكومة، خاصة أنه لا توجد عقوبات زجرية تلزم الحكومة بإيداع مشاريعها في الآجال المحددة، وبالتالي لا تولي أهمية لتقديم مشاريع قوانين التصفية، بينما في فرنسا تراجع عدم الاهتمام بقانون التصفية إلا في ظل دستور 1958.[73] وأصبحت

70- حماد حميدي : «المالية العامة»، مرجع سابق، ص . 35.

71- منار المصطفى : «واقع الأموال العمومية»، مرجع سابق، ص . 34.

72- المنتصر السويني : «البرلمان المغربي والرقابة على المال العام» مرجع سابق، ص. 45.

73- تعزز احترام آجال إيداع مشروع قانون التصفية في ظل الجمهورية الخامسة، وتأكد ذلك عبر مرسوم 2 يناير 1959 وكذا قانون 28 يونيو 2001.

مناقشة قانون التصفية تكتسي نوعا من الأهمية، وذلك عبر الإسراع في إيداع مشروع قانون التصفية، واحترام الآجال المعطاة للسلطات الإدارية لتقديم هذا القانون.[74] علاوة أن مناقشة والتصويت على قانون التصفية بالمغرب، يتم في آجال ضيقة لا تسمح لأعضاء ممثلي الأمة بالتعمق في مضامينها، لكون المهنة النيابية والانشغالات الانتخابية تدفع إلى تفضيل الأسئلة التي تتعلق بأحداث الساعة وبالقضايا الآنية ذات الصدى السياسي، على الأسئلة والنقاشات الفنية والمالية التي لا تنتج عنها مردودية سياسية لكونها تنصب على قوانين تصدر متأخرة[75] وتتعلق بعمليات دخلت في فعل مضى.

وإذا كانت الحكومة تقوم بتقديم مشاريع قوانين التصفية بشكل متأخر، مثلا مناقشة مشروع قانون التصفية لسنة 1972 الذي كان سنة 1985 وكذلك مشروع قانون التصفية لسنة 1993 الذي تم بتاريخ دجنبر 2000، فإن هذا التقديم يكون تحت إكراهات وضغوطات دولية خاصة من طرف صندوق النقد الدولي للحصول على قروض جديدة، وأن الأغلبية البرلمانية تزكي بالتصويت الإيجابي على قانون التصفية. ورغم وضع الحكومة لجدولة زمنية لتقديم مشاريع قوانين التصفية والتزام وزير المالية أمام اللجنة المالية لمجلس المستشارين بتاريخ 5 أكتوبر 1999 لتدارك التأخير، فإن الإهمال هي السمة الرئيسية في تعامل الحكومة مع قوانين التصفية بحجة تعقد مسطرة الإعداد، وما دام عمليا لا يوجد أي جزاء برلماني يمكن ممارسته على الحكومة.[76]

وكذلك الشأن بالنسبة إلى أسلوب مرافقي أو مصطحبي الميزانية (Cavaliers budgétaires)، والذي يعتبر اللجوء إليه ممارسة يمنعها القانون. ويقصد بمرافقي الميزانية مختلف المقتضيات التي تدمج في مشروع القانون المالي، ولا ترتبط بالموضوع المالي لهذه القوانين. فهي مقتضيات غريبة عن مالية الدولة تصطحب المقتضيات المالية التي تدمج في قوانين المالية.[77] كما لو أن المقتضيات غير المالية تستغل تقديم مشروع القانون المالي لتندمج معها ضامنة بذلك مرورا مستترا لا يثير انتباها عكس ما لو قدمت في نص منفصل. فلا يمكن أن تتضمن قوانين المالية سوى مقتضيات تتعلق بالمداخيل والنفقات، أو تهدف إلى تحسين الشروط المتعلقة بتحصيل المداخيل، وكذا مراقبة استعمال الأموال العمومية. والمادة الثالثة من القانون التنظيمي

74- منار المصطفى: مرجع سابق، ص: 35.

75- عبد القادر تيعلاتي : مرجع سابق الذكر، صص . 196-197.

76- منار المصطفى: مرجع سابق، ص. 35.

77- عبد القادر تيعلاتي : «المالية العامة»، مرجع سابق، ص . 223.

للمالية صريحة بهذا الشأن، حيث ورد فيها : «لا يمكن أن يتضمن قانون المالية إلا أحكاما تتعلق بالموارد والتكاليف أو تهدف إلى تحسين الشروط المتعلقة بتحصيل المداخيل وكذا مراقبة استعمال الأموال العمومية».

إن تضمين قوانين المالية لمقتضيات قانونية دخيلة محرم، انطلاقا من الفصل 71 من الدستور والمادة 3 من القانون التنظيمي لقانون المالية، أي أن الأمر يعتبر خرقا للدستور،[78] مما يتطلب التفكير بجدية في طرق بديلة وكفيلة بحماية مجال قوانين المالية من أية مقتضيات مقحمة، خصوصا في ظل غياب جهاز قضائي مكلف بالمراقبة القبلية لمشاريع النصوص القانونية (مجلس الدولة بالنسبة لفرنسا مثلا)، وإسناد مهمة مراقبة مشاريع النصوص للأمانة العامة للحكومة، على اعتبار أنه قطاع حكومي ينتمي للجهاز التنفيذي وبالتالي محروم من أية قوة قانونية تعزز موقفه في مراقبة النصوص القانونية أمام المشاريع المقترحة من باقي القطاعات الحكومية، مما يعطي لهذه الأخيرة قوة مسبقة لتضمين القانون المالي مقتضيات دخيلة، نظرا لسرعة تمريره والحصانة التي تمنحها له مقتضيات الفصل 77 من دستور فاتح يوليوز 2011، وتركيز النقاش بخصوصه حول السياسة الحكومية الاقتصادية والمالية، مما يشجع الحكومة على تهريب مقتضيات قانونية من خلال القانون المالي رغم مخالفتها للدستور مستغلة كون المسطرة الخاصة المتبعة بالنسبة للقانون المالي، هي أسهل بالنسبة للحكومة والتي تمنحها حق «الفيتو» أمام التعديلات والسرعة في الإقرار نظرا لخصوصية القانون المالي[79].

وإذا كان المشرع الفرنسي عمل على حماية النصوص القانونية من أية تدخل أو تهريب لتلك النصوص خارج المقتضيات الدستورية من خلال رقابة قبلية ومصاحبة لإقرار النصوص القانونية، ومراقبة بعدية عبر منح الدستور حق طلب رأي المجلس الدستوري واستعمال هذا الحق من طرف النواب والحكومة على السواء، فإن الوضع في المغرب مختلف، حيث ضعف أو انعدام المراقبة القبلية القانونية لمشاريع النصوص القانونية نظرا لتهلهل دور الأمانة العامة للحكومة في هذا المجال، ينضاف إليه ضعف من نوع آخر، هو ندرة تدخل البرلمان للتنبه إلى مشروعية النصوص القانونية المعروضة عليه، نظرا لضعف الثقافة القانونية لدى أغلب أعضائه، وقلة اللجوء إلى تحكيم المجلس الدستوري سابقا، في انتظار تدارك ذلك مع المحكمة الدستورية حاليا.[80]

78- المنتصر السويني : «مضمون قوانين المالية ومدى احترامها للدستور»، مجلة عدالة جوست، عدد 8، فبراير 2011، ص .8.

79- المنتصر السويني : «مضمون قوانين المالية ومدى احترامها للدستور»، مرجع سابق، ص . 9.

80- ينظر الفصل 129 من دستور 2011.

لقد اعتادت الحكومة ممثلة بوزارة المالية وتحديدا مديرية الميزانية وبموافقة الأمانة العامة للحكومة، على اعتبار مشروع القانون المالي مجالا خصبا تدرج من خلاله كل النصوص القانونية كيفما اختلفت مواضيعها ومساطرها، وهكذا وفي تحد صارخ وفاضح للقواعد الدستورية التي أوجدها المشرع لتحترم من طرف الجهاز التنفيذي، عملت الحكومة إلى تضمين قوانين المالية قواعد من القانون التجاري، الوظيفة العمومية، قانون السير... إلى قانون المحاكم المالية. ولكن إغارة القانون المالي على قانون المحاكم المالية لم تمر مرور الكرام، بل دفع الأمر بالمجلس الأعلى للحسابات إلى الرد، سواء عن طريق المراسلات ما بين المجلس ووزارة المالية، ثم ما بين المجلس والأمانة العامة للحكومة، وفي آخر المطاف تمت الإشارة إلى ذلك ضمن التقرير العام لسنة 2007، وهو تقرير يقدم إلى ملك البلاد، كما لو أن المجلس الأعلى للحسابات كان يطلب تدخلا حازما من الملك لاستعمال صلاحياته المخولة له دستوريا، لإلزام أصحاب المبادرة التشريعية الخاصة بالقانون المالي إلى احترام الدستور بقوة القانون،[81] من خلال اقتراح تغييرات تضمن تحقيق الهدف، ومنها إحياء ما سبق أن طالب به الملك الراحل عند مطالبته بإنشاء مجلس الدولة المغربي الذي نظرا لطبيعته القضائية بإمكانه أن يوقف كل ما ليس له علاقة بموضوع قانون المالية، منذ البداية أثناء رقابته القبلية على المشاريع القانونية المقدمة من طرف الحكومة.

ومن جهة أخرى فإنه في نظرنا فإن المجلس الأعلى للحسابات أراد أن ينبه الأمانة العامة للحكومة ووزارة المالية خصوصا مديرية الميزانية ومن خلالهما الحكومة إلى أنه قد يكون له تصرف مغاير في التعامل مع النصوص القانونية الدستورية بتجاهل التغييرات التي أتت بها قوانين المالية في تحد سافر لمحتوى الفصل الثالث من القانون التنظيمي للمالية والفصل 71 من دستور 2011، حيث نجد أن الدستور المراجع في فاتح يوليوز قد حدد بشكل دقيق موضوع هذا التدخل من خلال تنصيصه على أن البرلمان يختص بالتشريع في ميادين معينة، مما يعني أن المشرع الدستوري قد حدد مجال القانون من خلال ميدانه أو موضوعه.

ورغم ذلك يبدو أن القوانين المالية التعديلية تتضمن العديد من مرافقي أو مصطحبي الميزانية، فمنها ما يصدر عن الحكومة ومنها ما يصدر عن البرلمان، كما لو أن هناك تواطؤ بين الحكومة وأغلبيتها (أو من يساندها) في البرلمان. فكل طرف يقبل مرافقي ميزانية الطرف الآخر.[82] وكممارسة قد تزول بإمكانية إحالة القانون على المحكمة الدستورية من طرف خمس أعضاء مجلس النواب وأربعين عضوا من أعضاء مجلس المستشارين.[83]

81- المنتصر السويني : مرجع سابق، ص . 12.

82- عبد القادر تيعلاتي : «المالية العامة»، مرجع سابق الذكر، ص . 223.

83- الفصل 132 من دستور فاتح يوليوز 2011.

إن بناء دولة الحق والقانون ودولة المؤسسات لا يمكن أن يتم إذا لم يحترم كل جهاز الاختصاصات المحددة له دستوريا، علما أن الالتزام بالمشروعية يتمخض عنه سيادة الدستور، وما تفرضه من ضرورة الالتزام بالقاعدة القانونية الأعلى في مجال تدرج القواعد القانونية، وكما يقول الأستاذ «بارتلمي» «فإن كان مبدأ المشروعية يفرض على الجميع احترام القانون، فإنه يفرض من باب أولى احترام الدستور الذي هو القانون الأعلى للبلاد».[84]

لكن احترام المشروعية يقتضي التعجيل بإنشاء مجلس الدولة المغربي كما سبق للملك الراحل أن طالب إبان ترأسه للمجلس الأعلى للقضاء، حتى تتعزز دولة الحق والقانون، خصوصا على مستوى محتوى وصياغة النصوص القانونية، التي لا يمكن الاستمرار في إسناد دور المراقبة القبلية لمشاريع النصوص القانونية للجهاز التنفيذي (الأمانة العامة للحكومة) لأن الممارسة أثبتت بما لا يدع مجالا للشك أنها غير قادرة على إيقاف النزيف على حد تعبير الباحث «المنتصر السويني».

وما الخلاف العلني مع المجلس الأعلى للحسابات إلا دليل على ما نقول، وإذا لم يتم تدارك الأمر فإن الخلاف قد يتوسع إلى أجهزة أخرى، وتفقد بالتالي القاعدة القانونية مشروعيتها ومكانتها، وينتج عن ذلك تعميم تجاهل المقتضيات الدستورية، باعتبارها جهازا أنشأه الدستور وحدد لها مجال عمله، يتمرد على مقتضيات دستورية، مما يضرب في الصميم دولة المؤسسات ودولة الحق والقانون، وكما قال «مونتسكيو» : «القانون يجب أن يكون له سلطة على الأشخاص، وليس الأشخاص على القانون».[85]

إن فقدان البرلمان لجزء من امتيازاته التقليدية خصوصا في المجال المالي لا يمكن أن يفسر جانب منه بتعقيد القرارات في المجتمع المعاصر والذي قد لا توازيه دوما كفاءة وخبرة تقنية لدى نسبة هامة من النواب. فالوضع يستلزم اطلاعا ومعرفة كافية، وهو ما يفسر أن التقنوقراطيين يقومون بالتدخل في اختيار القرارات ويؤثرون على عمل باقي العناصر الفاعلة خصوصا السلطة السياسية. ومن هذه الملاحظات يمكن القول أن البرلمان لم يعد يمارس في حقيقة الأمر السلطة التشريعية، وبالتالي لم يعد هو الممارس الفعلي للسلطة المالية. ولا يتردد البعض من منطلق هذه الوضعية في المناداة بتجاوز التمثيل كوسيلة لوصول النواب بسبب عدم كفاءة بعضهم لمعالجة المشاكل.[86]

84- BARTHELMY et DUEZ : « Traité du droit constitutionnel », p.183.

85- المنتصر السويني : «مضمون قوانين المالية ومدى احترامها للدستور»، مرجع سابق، ص . 13.

86- عبد القادر تيعلاتي : «المالية العامة»، مرجع سابق، ص . 227.

وهكذا نقول بأن سلطة البرلمان ليست سلطة مطلقة، فهي سلطة وسيطة ضرورية. فهو كبديل ناتج عن تطور العصر، وكبديل مؤسساتي تمارس اختصاصاته بطريقة شبه مقتطعة. ولعل بروز آثاره السلبية أدى إلى شل فاعليته وجعله مجرد سلطة للإذن. وهنا نجد عدة عوامل تتداخل فيما بينها لتفسر ظاهرة التهميش الذي يعرفه البرلمان، فمنها ما يرتبط بكيان البرلمان ذاته، ومنها ما يلتصق بمحيطه الخارجي.

وتتجلى الأسباب الداخلية لتهميش السلطة النيابية في غياب المؤسسة البرلمانية عن الحياة السياسية في فترات متعددة،[87] وفي غياب النواب داخل المؤسسة البرلمانية عندما تكون هذه المؤسسة قائمة،[88] وكذلك في تركيبة البرلمان ذاته، حيث إن العديد من النواب ليسوا مكونين ولا يتوفرون على المعلومات الضرورية للتقصي والبحث ومراقبة الحكومة، وبالتالي فنسبة هامة لا تمتلك الوسائل الملائمة للمساهمة بفعالية في الإنتاج التشريعي وخاصة المالي. فمثلا نلاحظ أن إعداد الميزانية أصبح أمرا معقدا جدا يتعذر على نسبة هامة من النواب الإحاطة به وفهمه على حقيقته. وبالإضافة إلى هذه البنية الفكرية نجد أن تشكيلة البرلمان تتميز بتمثيل قوي لبعض الفئات داخل مجلس النواب، كما أن وجود أغلبية مساندة للحكومة تفوق عدديا أصوات المعارضة يضمن لمشاريع القوانين شبه حصانة لا تؤثر فيها التعديلات، إلا إذا حظيت بقبول الحكومة.

وترتبط هذه الأسباب أساسا بثقل مسطرة الميزانية ومدى جدوى المناقشات التي تثار بشأنها. وإذا كانت المناقشات لا تعرف تجاوزا ملحوظا في الوقت الذي تستغرقه في مجلس النواب حيث تصل إلى 60 ساعة تقريبا (بالمقارنة تصل في فرنسا إلى 200 ساعة، وفي انجلترا إلى 150 ساعة)، يبقى في نهاية المطاف أن المناقشة أصبحت عملا روتينيا. وتسري وفق مسطرة إلى حد ما عقيمة ومهجورة سواء من النواب أنفسهم أو من المواطنين، فلا يهتم الرأي العام بها إلا قليلا. ولا غرابة في هذا الأمر لأن المواطن لا تتضح له العلاقة بين اهتماماته اليومية والاختيارات الهامة والإستراتيجية في ميدان المالية العمومية. فتظهر له المناقشات كتتابع مونولوجات وتصويتات مع نتائج عملية محدودة، كما لو كانت المسألة هي مجرد تكرار عمل

87- إن التاريخ الدستوري للمغرب يظهر البرلمان في العشرينات الأولى بعد الاستقلال على أنه برلمان غائب أكثر مما هو حاضر، فالمجلس الأول (المعين) اجتمع من نوفمبر 1956 إلى يناير 1959، أما البرلمان الثاني المنتخب في ماي 1963 فقد تم توقيفه في يونيو 1965، والمجلس المجتمع في أكتوبر 1970 فقد توقف في ديسمبر 1971. أما التجربة التشريعية المتواصلة لم تبدأ إلا منذ 1976، فخلال مدة 38 سنة من الاستقلال لم ينعقد البرلمان إلا لمدة سنة وشهرين.

88- إن إحصاء الأصوات ابتداء من سنة 1977 يدل على أن معدل الحضور يدور حول نسبة 50 %، فقد تمت مناقشة بعض الميزانيات بأقل من 20 نائب. أما أعمال اللجان فقد تقلصت في بعض الأحيان لتقتصر على 3 أشخاص هم الرئيس والسكرتير والمقرر.
وعكس مثلا ما يلاحظ في النظام الإنجليزي، حيث تتواجد معارضة قوية قادرة على الإمساك بزمام السلطة في أي لحظة، وحيث لا يسمح بالانتخاب بالتفويض كما هو الأمر في فرنسا، يلزم هذا الأمر جميع الفرق البرلمانية على الحضور.

ينحصر في مؤاخذات من البعض أو طلبات من البعض الآخر، وكل هذا يتم في إطار شعائر وطقوس مسطرية محددة، تؤدي في بعض الأحيان بالنواب بسبب طول وقتها أو عدم فهم فحواها إلى سبات أو نوم عميق لا توقظهم منه سوى عملية التصويت.[89]

أما عن أسباب التهميش الخارجية، فهناك نوع من اللامساواة في الوسائل التي يرتكز عليها كل طرف من أطراف العمليات المالية من أجل التأثير على القرارات المالية والاقتصادية، فبعضهم يملك قدرة قوية على التفاوض، وبعضهم له إمكانية بسيطة على الصمود. ومن خلال القرار المالي يترصد الباحث مصادر السلطة المالية على مستويين، يتضمن المستوى الأول المصادر الفنية أو التقنية التي يمكن أن تؤثر على الاختيارات والتوجهات المالية والاقتصادية التي يتبناها ويوافق عليها البرلمان في النهاية، والمستوى الثاني يحدد موقع السلطة المالية الذي هو سياسي بالأساس. وهذان الامتدادان للسلطة المالية يمكن أن يدخلا في نظام تنافسي إما للتكامل فيما بينهما أو ليمحو أحدهما الآخر.[90]

إن الفنيين التقنوقراط المكلفين بوضع السياسة الاقتصادية والمالية يمارسون تأثيرهم بالضرورة على توجهات هذه السياسة. فإعداد مشاريع قوانين المالية هو عمل الأطر التي توجد في الإدارة العليا، فاعتمادا بالتالي على معرفتهم الفنية، واستنادهم المباشر على مصادر المعلومات والمعطيات بشتى أنواعها، ومعرفتهم بالأوساط المالية الوطنية والعالمية، فهم يتدخلون (أي التقنوقراطيون) في اختيار القرارات ويؤثرون على باقي العناصر الفاعلة. وما يؤكد مكانتهم هو ديمومتهم الإدارية التي تضمن لهم قوة وثقلا في مقابل باقي العوامل.[91]

فالخبراء يتأثرون بشكل واسع بالتوجهات والنظريات والإيديولوجيات المالية والاقتصادية التي تهيمن على الساحة.[92] وتلعب المؤسسات المالية الدولية دورا هاما في ترويج وتحريك هذه النظريات، لتجعل بذلك أكبر القرارات والتوجهات الإستراتيجية والجوهرية في الميدان الاقتصادي والمالي تحصل تحت تأثير الخارج.

فهذه الوضعية ليست خاصية لصيقة بالبرلمان المغربي، بل تعرفها حتى برلمانات الدول المتقدمة، مما يؤكد على أن البرلمان لم يعد يمارس في حقيقة الأمر السلطة التشريعية، ولم يبق له سوى حق الرفض.[93]

89- عبد القادر تيعلاتي: «المالية العامة المغربية والمقارنة»، مرجع سابق، ص. 229.

90- عبد القادر تيعلاتي: مرجع سابق، ص. 230.

91- منصور ميلا يوسف: «مبادئ المالية العامة»، الجامعة المفتوحة، 1994، مطبعة الانتصار، ص.198.

92- للمزيد من التفاصيل ينظر كولفري محمد: «مفهوم التكنوقراطية بالمغرب»، م.م.إ.م.ت، عدد 84-85، 2009، صص. 111-127.

93- عبد القادر تيعلاتي: مرجع سابق، ص. 231.

وهكذا فإن الصبغة المتزايدة والمتنامية للمشاكل المالية والتقنيات المرتبطة بها أدت إلى إضعاف الوظيفة التشريعية، لكون الجانب الفني أصبح ذات مصداقية تبرر قراراته، وإن كان الأمر يتعلق في أغلب الحالات ببعده النظري والتحليلي. وهذا لا يعني أن الجانب الفني قد محى الجانب السياسي بصفة نهائية، فمشروع القانون المالي، ورغم الكثير من التعقيد الذي يتضمنه، يبقى في نهاية المطاف تعبيرا عن موقف سياسي. فالسلطة السياسية التي تؤثر في اتخاذ القرارات في المجال المالي يرتبط دورها بمجموعتين من العوامل. فدور السلطة السياسية رهين بمدى سلطة ضغطها وقدرتها بالمقارنة مع الأطراف الفاعلة الأخرى، ورهين كذلك بمدى توفرها على نظرة شاملة تجمع بين الجانب الاقتصادي والجانب السياسي أثناء اتخاذ القرارات.

وعليه فإن دراسة هذه العوامل الداخلية والخارجية، أكدت أن المصدر المادي والفعلي للسلطة المالية يتمثل في السلطة التنفيذية ولا يشكل البرلمان إلا المصدر الشكلي لها.

المطلب الثالث :

برلمان دستور 2011 وعودة السلطة إلى البرلمان في انتظار التفعيل والفعالية والانتقال من برلمان الرمز إلى برلمان السلطة

أثار دستور 2011 الذي جرى التصويت عليه بأغلبية فاقت 98 % الكثير من القراءات، وذلك بحسب مواقع الفاعلين ومواقفهم السياسية، فهناك من اعتبره تقدما ملحوظا من حيث البناء المؤسساتي للبلاد، وهناك من اعتبره دستور ديموقراطي يمكن أن يضع حدا فاصلا بين مرحلة الاستبداد ومرحلة الدخول إلى الديمقراطية، وبالمقابل نظر إليه البعض الآخر على أنه تكريس لنفس الثوابت الدستورية السابقة.

غير أن ما يهمنا من هذه الدراسة هو هوية المنظومة الدستورية التي قدمها المشرع الدستوري للانتقال من برلمان الرمز إلى برلمان السلطة، وطبيعة التوصيفات الممكنة لقراءة واقع المؤسسة البرلمانية في إطار زمن وسياق مختلف عن سياق الأزمنة التي شهدت على ولادة النماذج البرلمانية المختلفة التي عرفها التاريخ البرلماني المغربي.

من بين أبرز القراءات الراهنة لدستور 2011 أنه دستور يجسد في مبناه ومعناه فلسفة دستورية تروم إلى التغيير أو الإصلاح في إطار الاستمرارية، ويبرر البعض هذا التوجه بطبيعة الجغرافيا السياسية والاجتماعية التي يعرفها المغرب، حيث أن واقع النخبة السياسية ودرجة

الوعي الديموقراطي والثقافة السياسية الناظمة للمؤسسات، كلها متغيرات تجعل التغيير يلبس جبة الاستمرارية[94] كخيار أمثل وأنسب لمسار التطور السياسي بالمغرب.

يتضح جليا من خلال قراءة فصول الدستور الجديد أن الكتلة النصية التي تتأسس عليها بنية ووظيفة ومجال تحرك المؤسسة البرلمانية، تعكس بشكل جلي هذا التوجه، وهو ما يعني أن هذا الدستور لم يؤسس لفكرة القطيعة الكلية مع بعض قواعد وآليات النظام البرلماني الكلاسيكي التي كانت ترهن تطور الممارسة البرلمانية بالمغرب حيث يلاحظ المتتبع استمرار إرث العقلنة البرلمانية في إنتاج نفسه والكشف عن هويته عبر أكثر من مقتضى وإجراء دستوري.[95]

يكاد يكون هناك إجماع على أن الدستور الجديد عمل على توسيع مجال القانون من تسعة مجالا بموجب الفصل 46 من دستور 1996 إلى ثلاثين مجالا بموجب الفصل 71 من دستور 2011، وهو ما اعتبر مؤشرا على إعادة الاعتبار للمؤسسة التشريعية فيما يتعلق بدورها في مجال إعداد السياسات العمومية ومراقبتها وتقييمها.

لكن القراءة الدقيقة للنصوص توحي بعكس ذلك، حيث أن مجمل هذه الاختصاصات تم نقلها من دستور 1996 ولكن هذه المرة بشكل من التدقيق والتفصيل المضلل، مع إضافة مجالات جديدة تتعلق أساسا بالعفو العام ومعايير التقطيع الانتخابي والاتفاقيات الدولية، وهو ما يزكي فرضية الاستمرارية، والتي يتأسس عليها القول أن الدستور الجديد بقي وفيا لفكرة تحديد مجال القانون على سبيل الحصر، ولروح فلسفة العقلنة البرلمانية، من خلال الاحتفاظ بغالبية القواعد والآليات الدستورية المرتبطة باستقرار العمل المؤسساتي.

هذه القواعد المحتفظ بها، كان ينظر إليها في مجملها على أنها السبب الرئيسي في تبخيس دور البرلمان التشريعي والرقابي، حيث تشير أرقام الحصيلة الدورية أو السنوية لهذه المؤسسة بمجلسيها، إلى تفوق القوانين ذات المصدر الحكومي على مقترحات القوانين ذات المصدر البرلماني، حيث لا تتجاوز نسبة هذه الأخيرة في أفضل الأحوال 10 % من مجموع الإنتاج التشريعي الصادر بموجب الفصل 46 من دستور 1996 والذي يقابله الفصل 71 من الدستور الجديد، وفي ضوء هذا المعطى تبقى المبادرة التشريعية رهينة سلطة الحكومة ومدى تجاوبها، حيث يبقى تجاوبها من عدمه خاضعا لحسابات سياسية بين الأغلبية البرلمانية والحكومة من

94- عبد المجيد أيت حسن: «دستور 2011 أو عندما يلبس التغيير جبة الاستمرارية»، مجلة وجهة نظر، عدد 50 خريف 2011، السنة الخامسة عشر، ص. 22.

95- لزعر عبد المنعم : «المؤسسة البرلمانية بالمغرب» ، مرجع سابق، ص . 44.

جهة، وبين الأغلبية والمعارضة من جهة أخرى، وذلك حسب مصدر هذه المقترحات والجهة التي تقدمت بها، وكأن السلطة التشريعية تحولت إلى مشرع استثنائي مقابل المشرع الأصلي التي أصبحت تمثله المؤسسة التنفيذية.[96]

وبالنظر إلى توسيع الاختصاصات الرقابية والتشريعية للبرلمان، فمن خلال قراءة فصول الدستور يتبين أن مظاهر العقلنة متجلية وتفرغ مبدأ الفصل ما بين السلطات القائم على التوازن من محتواه مما يجعل من البرلمان ليس سيد نفسه وميدانه وليس مجالا لممارسة السلطة، حتى وإن كان يتبين ظاهريا أن هناك توسيع للاختصاصات، فعلاقة البرلمان سواء بالملك أو الحكومة هي غير متوازنة وتجعل من البرلمان في وضعية الإلحاق بهذه المؤسسات، وبالتالي فإن الدستور الجديد يعيد ترسيم أدبيات وأدوات اشتغال المؤسسة البرلمانية على شاكلة دستور 1996، حتى وإن كانت هناك تحسينات وتلطيفات إلا أنها لا تمس الجوهر. وعلى الرغم من تعزيز أدوات الرقابة، فإن مطلب تضمين تقنية استجواب الوزراء لم يتم اعتمادها، وهي كانت بمثابة مطلب يكتسي نوعا من الإلحاحية من أجل تعزيز قواعد المسؤولية والمحاسبة والشفافية وتكريس دولة الحق والقانون وتركيز ثقافة عدم الانفلات من العقاب.

وعليه، ومهما حاولت بعض القراءات تفسير هذا الأفول بأسباب خارجة عن النص الدستوري، فإن المشرع الدستوري مع ذلك كان عليه أن يتدخل بشجاعة للحد من بعض القيود التي تفرضها العقلنة البرلمانية على فعالية البرلمان.

ملاحظتنا هذه لا تنكر الجرعات القوية التي قدمها دستور 2011 للمنظومة البرلمانية، من خلال اعتماده بعض القواعد والآليات الجديدة لتطوير عمل البرلمان والرفع من قدرته، خاصة بعد الاعتراف له بممارسة السلطة. حيث اتجه المشرع الدستوري إلى الاعتراف لأول مرة بالبرلمان كمؤسسة تمارس السلطة، حيث نصت الفقرة الأولى من الفصل 70 من دستور 2011 على ما يلي: «يمارس البرلمان السلطة التشريعية»، ويعتبر هذا المقتضى إضافة نوعية وضرورية لتعزيز روافد الشرعية التمثيلية للمؤسسة البرلمانية التي كانت تفتقد إليها، ذلك أن برلمان دون شرعية لا يعد برلمان، ونفس الشيء يقال عن برلمان شرعي يعاني من نقص القدرة على اتخاذ القرارات.

ومن هذا المنطلق يمكن القول بأن الاعتراف للبرلمان بالسلطة سيكون له تأثير إيجابي على صورته وعلى أداء وظيفة السلطة التشريعية المنوطة به، وذلك متى توفر على المتطلبات

96– عثمان الزياني : «المذكرات الحزبية ودستور 2011، دراسة في التقاطعات والتعارضات وبناء المواقف السياسية الحزبية»، مجلة وجهة نظر، عدد 50، خريف 2011، ص . 19.

الضرورية لتدبير هذه السلطة، والمرتبطة أساسا بنخبة برلمانية مؤهلة، وإمكانيات مادية وبشرية كافية، وفضاء سياسي محفز.[97] خاصة بعد الاعتراف الفعلي بحقوق المعارضة[98] وتمكينها من الوسائل اللازمة للنهوض بمهامها على الوجه الأكمل في العمل البرلماني والحياة السياسية، في انبثاق ثقافة برلمانية جديدة، وفي بناء فضاء عمومي مستقل، فضاء له رهاناته الخاصة به، وقراراته التي تعبر عن إرادة الأمة التي يمثلها، وذلك بعيدا عن تأثيرات ثقافة الهيمنة والتي تؤسس لهما العقلنة البرلمانية والممارسة الحكومية.

وتجدر الإشارة أيضا، أنه وبالرغم من القيمة الرمزية لمفهوم السلطة التشريعية، فإن تجسيد مضامين هذا المفهوم على أرض الواقع، حتى في ظل وجود نصوص دستورية صريحة، فإنه سيبقى قاصرا ما لم تصاحبه إرادة فاعلة لتحرير النصوص من شراك تطبيقات النص الضمني، وتأويلات الفاعل السياسي غير المنضبطة لروح الوثيقة الدستورية، خاصة وأن هناك العديد من الفصول الدستورية خاصة (الفصول : 72-73-78-79)، التي تسحب البساط من تحت أقدام البرلمان وتجعل من الحكومة هي المشرع الأصلي بينما البرلمان هو المشرع الاستثنائي.[99]

وفي إطار تعزيز مسلسل تخليق الممارسة البرلمانية، فإن الدستور الجديد قطع الشك باليقين وارتقى بمضمون المادة الخامسة من قانون الأحزاب السياسية الذي سبق وأن منع الترحال البرلماني، إلى مرتبة المقتضى الدستوري، عندما نص في الفقرة 1 من الفصل 61 على أنه : «يجرد من صفة عضو في أحد المجلسين كل من تخلى عن انتمائه السياسي الذي ترشح باسمه في الانتخابات، أو عن الفريق أو المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها»، وهو ما سيؤدي إلى تخليق وتطبيع الممارسة البرلمانية الداخلية وإضفاء طابع الاستقرار المؤسساتي عليها.[100]

وفي نفس الاتجاه خطى المشرع الدستوري خطوة أكثر جرأة عندما ألغى الحصانة الجنائية التي كانت تشكل درعا لحماية فساد بعض أعضاء البرلمان، واكتفى بالحصانة ضد المسؤولية التي تكفل للعضو البرلماني حرية الرأي وحرية المناقشة والتعبير وحرية التصويت بالموافقة أو المعارضة، دون أن يتعرض للمتابعة أو الاعتقال أو المحاكمة مع مراعاة الاستثناءات المقررة في الفصل 64 من الدستور، ومعنى هذا أن النائب البرلماني أصبح مواطنا عاديا ينطبق عليه ما ينطبق على باقي المواطنين، يحتفظ له القانون فقط بالحصانة اللازمة لتأمين أداء دوره النيابي داخل المجلس لا خارجه.

97– لزعر عبد المنعم : «المؤسسة البرلمانية بالمغرب»، مرجع سابق، ص . 45.

98– الفصل 60 من دستور 2011.

99– عثمان الزياني : «المذكرات الحزبية ودستور 2011»، م.س، ص : 19.

100– لزعر عبد المنعم : «المؤسسة البرلمانية بالمغرب»، مرجع سابق، ص : 45.

كما ألزم المشرع الدستوري البرلمان بمناسبة صياغة النظام الداخلي لمجلسيه بالتنصيص على الجزاءات المطبقة على النواب البرلمانيين الذين لا يلتزمون بالحضور إلى جلسات وأشغال البرلمان، ويعتبر هذا الإعلان توجيها ملزما يكمل ما كان معمولا به في النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2004، والذي كان قد نص على العديد من الجزاءات المقررة في حق المتغيبين، رغم أنها بقيت بدون فعالية بسبب رفض البرلمانيين الاستجابة لمقتضياتها، بل أكثر من ذلك اعتبرت من طرف الكثيرين مسا بحريتهم الشخصية ومواقفهم السياسية، واحتكارا لحصانتهم البرلمانية، وهو ما يفرض على الجميع تحمل مسؤوليته، والانخراط بجدية في حملة التصدي لهذه الظاهرة في انتظار تقرير إجراءات أكثر صرامة يكون الغياب المتكرر بدون عذر مقبول سببا موجبا لتجريد النائب البرلماني من عضويته.[101]

وسيرا على نفس المنوال أكدت مقتضيات الفصل 63 من الدستور الجديد على ضرورة تضمين القانون التنظيمي لكل من مجلسي البرلمان قواعد تحد من الجمع بين الانتدابات الانتخابية، وهو ما يشكل اعترافا صريحا بخطورة هذه الظاهرة، التي كانت تقتضي أكثر من توجيه بوضع قواعد شبه دستورية للحد منها، ما دام أن التحديد الجزئي لن تكون له إلا نتائج محدودة، كما تعلمنا خلاصات العديد من التجربة الفرنسية في هذا الإطار.

وهكذا فإن الديمقراطية على هذا المستوى المالي هي ديمقراطية فارغة من محتواها،[102] ومكانة المواطن في كل هذه الاعتبارات سواء على مستوى الرقابة أو التنفيذ أو التحضير هي مكانة يجب أن تؤخذ بنوع من التمييز والدقة، حتى لا يقال بأن البرلمان سيد الموقف دون أن نزيد اعتبارات أخرى، مثلا هناك فرق بين برلمان وبرلمان آخر، عندما يكون البرلمان قويا، واثقا من نفسه وذا مصداقية، فإنه يكون برلمان قد يجعل من الأدوات والوسائل المتاحة أسلحة فتاكة في وجه الحكومة، أما إذا كان البرلمان لا مصداقية له (نائم) ولا يتوفر على الكفاءة التي تخوله صلاحية استعمال كل الأدوات المتاحة، فإننا نقر بأن هناك إهمال على مستوى قانون التصفية وتقاعس على مستوى الأسئلة الكتابية والشفوية، ولجان تقصي الحقائق.

وهذا كله يعطينا فكرة عن مصير الديمقراطية ومكانة المواطن في الديمقراطية كيفما كان نوعها، بموازاة مع تضييق حجم هذا العنصر الديمقراطي نلاحظ بروز وصعود نجم وزير المالية الذي يتمتع بصلاحيات أوسع بفضل انتشاره بواسطة ممثليه عبر الوزارات، وهذا الوزير بحكم أنه ينتمي إلى الحكومة، فإنه من هنا جاءت فكرة ترسيخ هيمنة السلطة التنفيذية في المجال المالي بقوة وإضعاف السلطة التشريعية التي تمثل المواطن.

101– نفسه، ص. 45.

102– منار المصطفى: «واقع الأموال العمومية»، مرجع سابق، ص. 36.

وفي هذا الصدد كنا ننتظر ونتوخى أن يقتضي عمل اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور بالمغرب، الأخذ بعين الاعتبار تعزيز المرجعية الدستورية للمالية العامة في إطار المراجعة الشاملة لمقتضيات الدستور المغربي من خلال ما يلي :

أولا : تكريس المكانة الدستورية للمالية العامة : من خلال جعل المقتضيات الدستورية المنظمة للمالية العامة مؤطرة في باب خاص ضمن أبواب الدستور المراجع عبر تجميع وإعادة النظر في مقتضيات الفصول 17 و18 من دستور 1996، المقابلة للفصول 39 و40 في دستور 2011، بخصوص فرض التكاليف العمومية، وكذا إعادة النظر في الفصلين 50 و51 من دستور 1996 الذي تم تعديلهما بمقتضى الفصلين 75 و77 في دستور 2011 الحالي، وهي تعديلات طالت الشكل فقط دون المضمون، وذلك من خلال تجاوز الخطوط الحمراء التي كان يفرضها دستور 96، عبر الحد من سلطات الحكومة في مجال التدبير المالي العمومي لمشروع قانون مالية السنة، وإزالة العراقيل الحقيقية المفروضة على سلط البرلمان في مجال تدبير الأنشطة المالية العمومية، بحيث ينص الفصل 77 من الدستور الحالي المراجع بموجب استفتاء فاتح يوليوز 2011 على ما يلي : «للحكومة أن ترفض، بعد بيان الأسباب، المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة لقانون المالية إلى تخفيض الموارد العمومية، أو إلى إحداث تكليف عمومي، أو الزيادة في تكليف موجود».

فإذا كانت أغلب الدول تمنح للبرلمان مجموعة من الاختصاصات للدفاع عن الحقوق الاقتصادية والمالية والاجتماعية للمواطنين، ومن بينها الدفاع من أجل التخفيف من الضغط الجبائي على دافعي الجبايات من الناخبين، والدفاع عن مختلف الشرائح من أجل تمكينها من الاستفادة من الخدمات العامة الاجتماعية والاقتصادية عبر الرفع من النفقات العامة، فإن الفصل المذكور لا يمنح لأعضاء البرلمان والفرق البرلمانية ولا حتى للأغلبية البرلمانية أن تتقدم بمقترحات مفادها التخفيض من التكاليف العمومية خاصة الجبايات المفروضة على كاهل الناخبين من المواطنين المكلفين بأدائها، أو التقدم بطلبات لرفع النفقات العمومية في مجالات الخدمات العامة كالصحة والتعليم والثقافة والبنيات التحتية...إلخ.

ثانيا : حصر الاختصاص البرلماني في مجال المالية العامة ضمن اختصاص مجلس النواب لوحده دون سواه: بحيث يبقى لمجلس النواب باعتباره أهم مؤسسة داخل البرلمان، صلاحية التشريع المالي على مستوى الاقتراح والمناقشة والتصويت على الأنشطة المالية والاقتصادية على غرار دوره فيما يخص مناقشة البرنامج الحكومي المقدم من طرف الوزير

الأول. مع تمكين مجلس المستشارين بمجموعة من السلط الموازية فيما يخص مراقبة الأنشطة المالية العمومية التي تنفذها الحكومة.

ثالثا : تكريس وأجرأة التخطيط الإستراتيجي ضمن الإصلاح الدستوري: عبر تفعيل دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وربط كل مستويات التخطيط بالمالية العامة في إطار المخططات الوطنية الشاملة والقطاعية والجهوية والمحلية، وكذا الاتفاقيات الدولية.

رابعا : ربط المالية الوطنية بالمالية الجهوية والمحلية : أي ضرورة ربط المالية العامة بالمالية الجهوية فيما يخص توزيع الموارد المالية وتوزيع الاختصاص في مجال الإنفاق العمومي بين الدولة ووحداتها الترابية، وتعزيز صلاحيات المجالس التداولية للجهات وكذا تقوية اختصاصات رؤسائها.

خامسا : الإقرار الدستوري بمبادئ الشفافية في إطار ميزانية الدولة : بحيث يجب إلزام الحكومة على وضع تقارير مزامنة، وشهرية ونصف سنوية وسنوية نهائية، وحصيلة كل مخطط تم الانتهاء من تنفيذه من أجل المواكبة والاطلاع على التقدم الحاصل على مستوى تنفيذ الأنشطة المالية الواردة في بنود الميزانية السنوية سواء على مستوى المداخيل والنفقات المرخص بها من طرف السلطة التشريعية، وتوضيح الظروف التي تم وفقها ذلك التنفيذ، ومدى التزام الحكومة بإنجاز البرامج الواردة في المخططات الإستراتيجية القائمة على تلبية الخدمات العامة لمختلف الشرائح الاجتماعية مع الأخذ بعين الاعتبار النوع الاجتماعي والبعد المجالي والترابي، من أجل جعل ميزانية الدولة مفتوحة في مختلف مراحلها منذ الإعداد إلى التنفيذ والمراقبة على جميع المواطنين والفاعلين للتعرف على التوقعات والمعطيات المالية والبرامج المقترحة، وكذا المساهمة في وضعها وتمكينهم من تتبع تنفيذها ومراقبتها في إطار ميزانية شفافة.

فالشفافية تقتضي إلزام الحكومة بتقديم مجموعة من تقارير منتظمة حول نظم تدبير صفقات الدولة وطرق تفويت ممتلكاتها، والإعانات المقدمة للمؤسسات العمومية وللجماعات الترابية ولمختلف المرافق العمومية، والكشف عن تطور مديونية الدولة الخارجية والداخلية، وتوضيح التوازنات المالية والاقتصادية الأساسية لميزانية الدولة، وتدعيم استقلالية المؤسسات العمومية من أجل التقليل ولم لا حذف نظام ميزانيات المرافق المسيرة بطريقة مستقلة، عبر منح تلك المرافق الاستقلال الإداري والمالي، وكذا العمل على تطوير الأداء الفني للإدارة الجبائية من أجل الاقتصاد في النفقات الجبائية.

وفي هذا الإطار يجب إعطاء أهمية قصوى للرقابة والمساءلة المالية المنوطة بكل من البرلمان والمحاكم المالية في إطار استقلالية تامة، مع التركيز على تقوية صلاحيات المحاكم المالية ومنحها الاستقلالية التامة من أجل تمكينها من تنفيذ أحكامها وقراراتها.

سادسا : تمكين مجلس النواب من الوقت الكافي لدراسة ومناقشة ميزانية الدولة المقدمة في إطار قانون مالية السنة : وذلك على غرار العديد من الدول التي تمنح لمؤسساتها التشريعية ما لا يقل عن 120 يوما، بالرغم من كونها تتوفر على مجلس واحد داخل مؤسسة البرلمان، فالنظام القائم في المغرب على وجود مجلسين بالبرلمان المغربي لهما نفس الاختصاص، يتطلب وقتا طويلا يتعدى 70 يوما المعمول به حاليا، الشيء الذي يساهم في تأخير وعدم التعمق في دراسة مشاريع قوانين مالية السنة.

سابعا : ضرورة إصدار قانون تنظيمي جديد للمالية العامة: باعتباره يشكل دستورا للمالية العامة من حيث الموضوع، يضع القطيعة مع القانون التنظيمي رقم 7.98 الصادر بتاريخ 26 نوفمبر 1998، والمعدل بمقتضى القانون رقم 14.00 الصادر بتاريخ 19 أبريل 2000، الذي أضعف سلطة البرلمان في مجال المالية العامة وخول للحكومة استغلال سلطتها التنظيمية من خلال المراسيم والقرارات الوزارية للقيام بالتعديلات والتحويلات داخل السطور في ميزانية الدولة خارج رقابة البرلمان. وتجدر الإشارة أنه بالرغم من إعلان الحكومة في السنة الفارطة على لسان وزير الاقتصاد والمالية عن اعتماد سنة 2010 كسنة لإصلاح القانون التنظيمي للمالية، بهدف الرفع من نجاعة تدبير الموارد العمومية وبرمجة النفقات مع تطوير افتحاص السياسات العمومية، فإن ذلك لم يتحقق إلى اليوم.

فتعديل الدستور يجب أن يوازيه تعديل القانون التنظيمي للمالية العامة، مع الأخذ بعين الاعتبار مراجعة مجموعة من المقتضيات الواردة في القانون التنظيمي الحالي من بينها[103] :

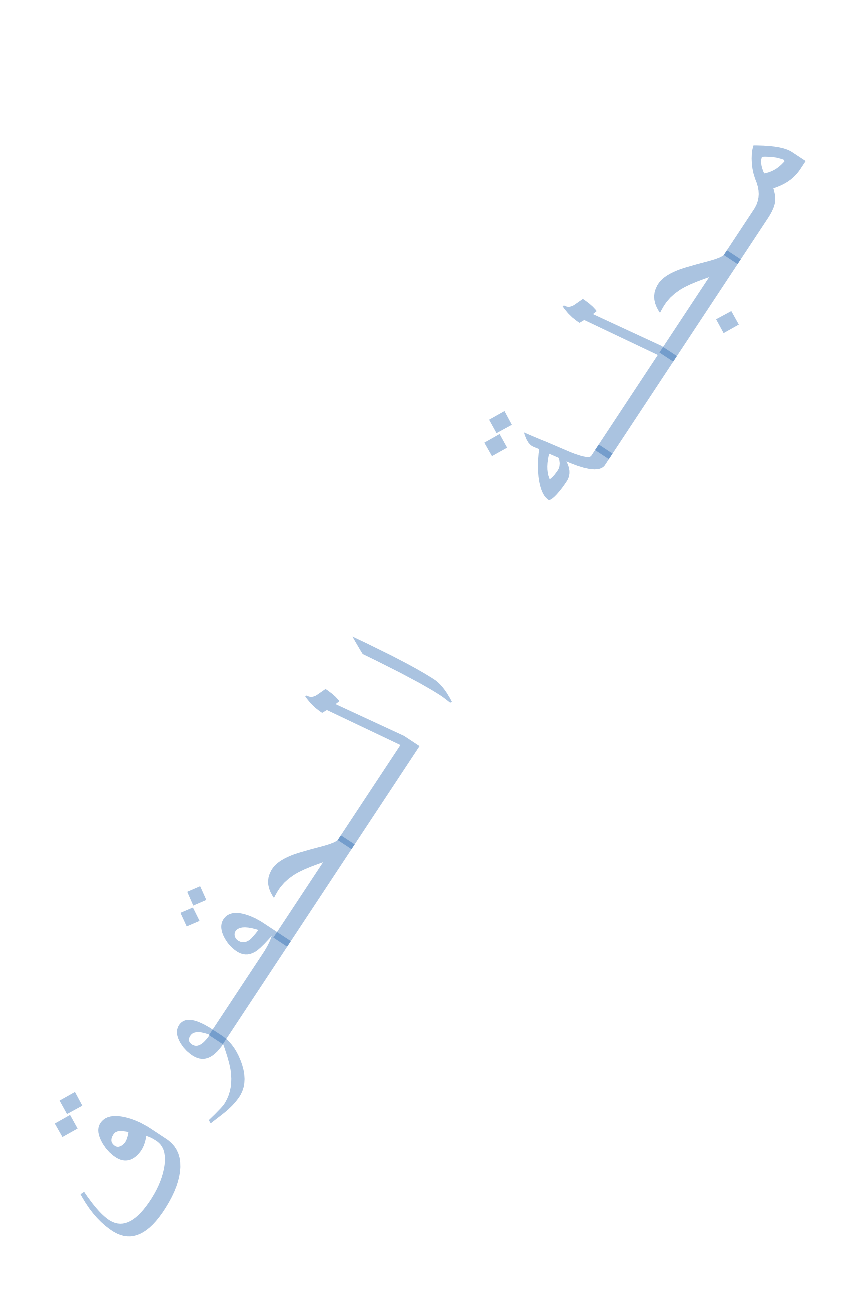
- إعادة النظر في قانون التصفية، لكون تصفية الميزانية هي بمثابة مقدمة للقانون المالي القادم. لأن الرقابة التي يمكن أن تعاقب الحكومة وتطردها حفاظا على المال العام، توجد على مستوى قانون التصفية، وهذا القانون تم إهماله وإضعاف الصلاحية المالية للبرلمان، بالإضافة إلى تفعيل مبادرات البرلمان لعقد جلسات خاصة لمناقشة تقارير المجلس الأعلى للحسابات للوقوف على الاختلالات المالية،

103- عمر العسري : «تكريس دسترة المالية العامة وربطها بالتخطيط الإستراتيجي الوطني والجهوي ضمن مرتكزات الإصلاح الدستوري الشامل في العهد الجديد للملكية الديمقراطية بالمغرب»، مجلة الفقه والقانون الإلكترونية، بتاريخ 12 مارس 2011 على الرابط التالي :

- التنصيص على إنشاء مجلس للجباية يختص في وضع المبادئ الأساسية للعدالة الجبائية،
- توسيع نطاق الجباية على القطاعات المنظمة المعفية منها كالقطاع الفلاحي المنظم، واستثناء الفلاحة المعاشية، وإقرار الجباية على الثروات، وضرورة وضع مقتضيات خاصة بتنظيم الجبايات ذات الطابع الديني في إطار الشريعة الإسلامية، وتوجيه مواردها نحو مجالات التكافل الاجتماعي لفائدة الفقراء ومستحقيها.

وعلى العموم يمكن القول أن مجموع الإجراءات الدستورية التي تضمنتها وثيقة دستور **2011**، والرهانات التي رفعتها يمكن أن تكسب المؤسسة البرلمانية هوية خاصة تميزها عن المؤسسات البرلمانية السابقة، ويمكن أن تساعد كذلك على إعادة قدر من الاحترام لها وحيز من القيمة لوظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية، وتساهم في نزع تلك النعوت والتوصيفات المشار إليها سابقا، والتي ساهمت في تقهقر صورتها لدى شرائح واسعة من المجتمع. لندخل مرحلة تجديد مهمة المراقبة التي يقوم بها البرلمان وتعتمد على الانتقال من المراقبة السياسية التي يقوم بها البرلمان إلى سياسة للمراقبة، وأنه لا يكفي إعطاء الصلاحية الضرورية للبرلمان، بل يتطلب الأمر كذلك توفر الإرادة لدى البرلمانيين للقيام بهذا الدور وممارسة الاختصاصات الموكولة لهم، وهذا لن يتم إلا إذا تم ربط مهمة المراقبة بالمردودية الانتخابية، وهي نتائج لا يمكن تحقيقها إلا إذا تم تحسيس الرأي العام الوطني بأهمية المراقبة والشفافية وحسن التدبير وربط هذه المهام وانعكاساتها على مستوى حياتهم المعيشية.[104]

104- المنتصر السويني : «البرلمان المغربي والرقابة على المال العام»، مرجع سابق، ص : 46.



سؤال الانتقال الديمقراطي في أفق مقتضيات الوثيقة الدستورية المغربية لسنة 2011

الأستاذ حكيم التوزاني
باحث في القانون الدولي العام والعلوم السياسية

في ظل الحياة الدستورية التي عاشتها المملكة المغربية على طول نصف قرن من الزمن، كانت تعكس مختلف قوانينها الأساسية – 1962 و1970 و1972 و1992 و1996 – واقع موازين القوى المتسم بصراع المؤسسة الملكية وأحزاب الحركة الوطنية وأيلولته إلى غلبة التصور الملكي للحكم المبني على إقرار ملكية شبه رئاسية يسود فيها الملك ويحكم. على أساس أن العرش المغربي ليس بأريكة فارغة، بل ملكية حاضرة في جميع أرجاء الجسم السياسي المغربي[1].

الشيء الذي تم تأكيده من خلال مختلف المواثيق السياسية المؤطّرة للتجربة المغربية؛ باعتبارها مواثيق للاستقرار وليست مواثيق للانتقال الديمقراطي، بحكم خضوعها لميزان قوى مختلّ لفائدة الملكية وتوظيفها لإدامة استمراريتها بالرغم من التغيير الذي يطال تركيبتها (نخب قروية، حضرية، تكنقراطية..) وطبيعة القواعد السياسية المنشأة في أعقابها (مفتوحة، مغلقة) أو الغايات الآنية التي توضع في خدمتها[2].

إلا أن موازين القوى أصبحت مرجحّة لصالح الشعوب، إذ تعيش الأمة ربيعا سياسيا يحمل في رحمه جينات تحولات عميقة قد تحتاج زمنا لاستيعاب أسسها ومقوماتها وسياقاتها، ولعل من بين أهم هذه الجينات هي انتقال شرارة الثورات العربية إلى صلب الأنظمة الملكية المحصنة بمقتضى «شرعيات إضافية» عن الجمهوريات. الشيء الذي يمكن رصده من خلال الحركات الاحتجاجية داخل النظام الملكي المغربي.

إلا أن الاحتجاج المغربي صار مرتكنا إلى ثقافة اللاعنف، إذ أنه لم يعد مقترنا بتخريب المنشآت العامة وإضراب النار والنهب والسرقة كما حدث في العديد من الهزات الاجتماعية. تفاديا للمواجهات الجسدية التي تُحسم فيها النهاية «دوما» لصالح الأجهزة الأمنية[3].

1– محمد ظريف، النسق السياسي المغربي المعاصر– مقاربة سوسيوسياسية، إفريقيا الشرق، 1991، ص. 31.

2– محمد أتركين، «التغيير الدستوري وسيناريو الانتقال الديمقراطي بالمغرب»، ينظر على الرابط الإلكتروني الآتي :
http://atarguine.blogspot.com/2007/09/blog–post_01.html

3– عبد الرحيم العطري، الحركات الاحتجاجية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، دفاتر وجهة نظر للنشر، الطبعة الأولى 2008، ص. 138.

الشيء الذي خلق من المغرب استثناءا في عالم الثورات العربية. وبالرغم من أن الحركات الاحتجاجية المغربية المتزامنة مع حركات التغيير الشعبية العربية، تدفع قويا بالإصلاحات المغربية نحو التغيير إلا أن كل انتصار أو تقدم للمحتجين لا يفسّر، على الأقل من طرف المؤرخين والرسميين، إلا بمنطق الدولة المعطاء التي تعرف كيف تهتم بشؤون «رعاياها»، ولا يفسر البتة على أنه تنازل واستجابة لسقف المطالب الاحتجاجية[4].

فبعد الحركة الاحتجاجية لموقع الفايسبوك الاجتماعي والتي تمخضت عنها مسيرة يوم 20 فبراير التي غطّت أهم مدن المملكة المغربية بشكل سلمي، وبعد انتهاء اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة من عملها الموكول إليها.

جاء الخطاب الملكي ليوم 09 مارس حاملا بين طيات سطوره مراجعة دستورية عميقة لدستور 13 شتنبر 1996؛ «كاستجابة» لنبضات قلب الأمة المعبّر عنها من خلال شبابها المتظاهر بمقتضى سلاح وعيه بأهمية المرحلة وحمولاتها التاريخية. هذا التعديل الذي يحاول أن يتجاوز المقاربة الدستورانية للحياة السياسية التي طبعت 49 سنة من دسترة الملكية، ورأب الصدع الدستوري الذي نخر صلابة القواعد الضابطة للحراك السياسي لمدة 15 سنة.

بحيث أن القواعد الدستورية تعتبر في جوهر معطياتها بمثابة انعكاس منطقي للأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية للمجتمع السياسي المزمع دسترة حراكه، وبما أن أوضاع هذا المجتمع لا يبرحه منطق التطور والتغير المستمرين، فإنه قد بات لزاماً على القواعد الدستورية المغربية مواكبة التطورات المختلفة التي ترافق المجتمع السياسي وذلك بإجراء التعديلات الضرورية عليه.

هذه التعديلات هي التي حاول أن يترجم مقتضياتها الخطاب الملكي ليوم 09 مارس المنصرم، كخطوة استباقية للتظاهرة المليونية التي كان يروج لها ليوم 30 مارس، كما حاول بمقتضاه أن يعكس موازين القوى لصالح الملكية بدعم شعبي للإصلاحات المرتقبة على عكس التغير العنفي الذي طال باقي الأنظمة العربية الأخرى. هذه التعديلات التي تمخضت عنها وثيقة دستورية حازت على مصداقية الشعب المغربي بنسبة تفوق 98% [5].

إلا أن تمفصلات الوثيقة الدستورية تحمل بين طيات سطورها، إشكالات عميقة؛ تستوجب ضرورة سبر أغوارها، وفك شفرات مقتضياتها، لتحليل بعض معطياتها وإفراز بعض مخرجاتها.

4- ع. الرحيم العطري، الحركات الاحتجاجية بالمغرب، مرجع سابق، ص.213.

5- يراجع في هذا الصدد تصريحات كل من وزير الداخلية ورئيس المجلس الدستوري، والمدرجة في: مجلة «عدالة»، العدد 12-13، يوليوز 2011.

فكّاً لرموز الإشكالية التي تطرح في هذا الصدد، والتي تقتضي دراسة: ما مدى إمكانية رسم الوثيقة الدستورية المغربية الجديدة لمعالم الانتقال الديمقراطي بمقتضى القطيعة مع الممارسات الأوتوقراطية، وتعويضها بالقواعد الديمقراطية؟؟

ولسبر أغوار مختلف تمفصلات الإشكالية السالفة الذكر، استوجب ضرورة تفكيكها إلى الأسئلة التالية:

- ما هي العلاقة الجدلية بين الانتقال الديمقراطي والوثيقة الدستورية الجديدة؟
- ما هي المرتكزات الإصلاحية التي جاء ت بها الوثيقة الدستورية؟
- ما هي الإكراهات التي تقف حائلا أمام التطلعات الدستورية في مستواها الواقعي؟
- ما هي ميكانيزمات تفعيل مقتضيات الإصلاحات الدستورية ؟

و لفك مداميك مختلف هذه التساؤلات سنحاول تقسيم هذه الدراسة إلى أربع محاور أساسية، بحيث سيتم تحليل أهم بوادر القطع مع الممارسة التقليدانية كبداية لرسم معالم الدولة الديمقراطية في المحور الأول، فيما سيتم تخصيص المحور الثاني لمقتضيات دسترة الديمقراطية في إطار بناء صرح قوي لدستور الانتقال الديمقراطي، على أساس تخصيص المحور الثالث لرصد أهم آليات الحفاظ على المكتسبات الديمقراطية وفق مدلول الوثيقة الدستورية الجديدة، ومن خلال ما سلف سينبثق المحور الرابع الذي سيحاول رصد أهم الضمانات التي يجب استثمارها في السير قدما بالانتقال الديمقراطي نحو التكيف الحداثي المنشود، دون غض النظر عن الإكراهات التي من شأنها إعاقة الإصلاحات الدستورية في أفق التطبيق المستقبلي لها.

المطلب الأول:

تراجع أطروحة التقليدانية كبداية لرسم معالم الدولة الديمقراطية

بالرغم من ولوج النظام السياسي المغربي للعهد الدستوري، إلا أنه لم يُحدث قطيعة مفصلية مع الموروث السياسي التاريخي والديني الذي ميّز نظام الحكم في مغرب ما قبل دستور 1962، إذ أن استعارة القواعد والمؤسسات العصرية لا يعني بالضرورة القطع مع إيواليات اشتغال النظام السلطاني، كما لا يبشر بميلاد نظام سياسي حديث. وإنما الأمر كان يتعلق إلى حدود سنة 2011 باستمرار الاشتغال بقواعد تقليدية داخل فضاءات حديثة مفرغة من الفكرة المؤسسة لها في أنساق ولادتها[6].

6- محمد أتركين، السلطة والشرعية في دار الاسلام-دراسة لآليات وقواعد القانون العام الإسلامي-، مطبعة النجاح الجديدة- الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2006، ص. 87.

و على هذا الأساس اعتمدت الأطروحة التقليدانية لعقود خلت؛ على تأكيد «أولوية الشرعية الدينية واعتبار الملك أميرا للمؤمنين يستمد مهامه لا سلطه أو صلاحياته من الكتاب والسنة، وعدم اعتبار الدسترة إحداثا لدولة أو قطيعة في النظام القانوني والسياسي للبلاد، والتعريف الملكي للدستور على أنه تجديد للبيعة وللعهد المقدس بين العرش والشعب وأنه مجرد إطار للنظام السياسي ولسير السلط... ووسيلة لخدمة السياسية الملكية يمكن تعديلها كلما دعت الضرورة لذلك لكي لا تتحول لعائق للسياسة الملكية»[7].

ولئن كان حدث الاستخلاف مميزا للعقد الأول للألفية الثالثة، إلا أنه لم يحدث القطيعة مع الممارسات الفوق الدستورية، إذ تشابهت الإجابات الرسمية المقدّمة للإشكالات التي ولجت أجندة النظام السياسي المغربي لما بعد الاستخلاف، هذا التشابه الذي يغترف من التقليدانية كإيديولوجية حاملة لجينات ترنسندنتالية تتجاوز خصوصيات الإشكال المطروح، ومن الفصل 19 كمصوّغ دستوري لحل أي إشكال بغض النظر عن نوعه أو سياق ولادته أو حتى رهاناته.

وعلى هذا الأساس حاول الملك باعتباره أميرا للمؤمنين وممثلا أسمى للأمة، أن يتجاوز أزمة تدبير الحكومة لبعض الملفات الحرجة ذات الصيت الوطني والدولي في بعض الأحيان؛ إذ تدخل الملك/ الحكم لفض التوترات التي كانت قائمة بين التقدميين والمحافظين فيما يخص تمفصلات مدونة الأسرة، وذلك عن طريق تعيين لجنة ملكية استشارية لإصلاح مدونة الأحوال الشخصية يوم 27 أبريل 2002. وبتفعيل مقتضيات الفصل 19 تم إحداث هيئات استشارية موازية للعمل الحكومي، قصد التحكم في مختلف القضايا الخلافية بمقتضى لجان استشارية تفتقد لطابعها التقريري نتيجة تبعيتها القانونية والمالية وكذا الإدارية «للسدة العالية بالله» ؛ من قبيل: المعهد الملكي للثقافة الأمازيغية المكون من لجنة غير حزبية، بحيث لا يمكن تسييس القضية في مستوياتها الدنيا، ولكن يمكنها في مقابل ذلك أن تعزز شرعية ومشروعية الملك- الحكم- الحاكم. وفي إطار ضمان حرية التعبير عن الأفكار والآراء أو بالأحرى السيطرة على منبع الدعاية ومصدر المسكّنات المجتمعية، تم إحداث الهيأة العليا للاتصال السمعي البصري بمقتضى الفصل 19 من الدستور كما هو جلي في بيان الأسباب المدرج في الظهير المحدث لهذه الهيأة[8]....

7- محمد معتصم، النظام السياسي الدستوري المغربي، مؤسسة إيزيس للنشر- الدار البيضاء، الطبعة الأولى، مارس 1992، ص.80.

8- الظهير الشريف رقم: 1-02-212، بتاريخ 22 جمادى الأخيرة، الموافق ل 31 غشت 2002. والمنشور في الجريدة الرسميةعدد 5036 بتاريخ

مختلف هذه المنشآت بغض النظر عن مسمياتها – لجنة ملكية، مجلس استشاري، معهد، مجلس أعلى، هيأة عليا...– وبالإطلاع على مهامها نجدها تخترق جميع المجالات؛ من الحقل السياسي إلى المجال الحقوقي، ومن المشاكل الاجتماعية إلى التنمية الإقتصادية... مما يعني بأن جلّ هذه المنشآت تعتبر في حد ذاتها وسيلة تدخل استراتيجي للمؤسسة الملكية بصيغتين: «أولا: كتثبيت قوي ومكثف لسموها على كل المؤسسات الأخرى، وبالتالي احتكارها الاستراتيجي للقرار السياسي. ثانيا : كتأكيد دائم تستلزمه مقتضيات الحكم، على رعايتها وصونها للتوازنات الكبرى للعلاقة المعقدة بين حقل الدولة وحقل المجتمع، إضافة إلى ضرورة إغناء رصيدها الرمزي من خلال إنعاش دينامية الحياة السياسية المغربية الرتيبة والثقيلة الحركة»[9].

و على هذا الأساس تفضي مختلف هذه الهيآت إلى ترسيخ السمو الدستوري والواقعي للمؤسسة الملكية، في مقابل الكشف عن الكساح الحزبي والشلل المؤسساتي في أفق بلورة مبادرات جريئة، مما يوحي بأن المبادرات الملكية ما هي إلى سد للفراغ المؤسساتي في هذا المضمار. وهي مؤسسات مشرعنة للعمل الملكي، كما أنها منشآت حديثة بآليات قديمة، أو على الأقل مولودات جديدة بألبسة تاريخية. هذا وتشترك مختلف هذه الهيآت في كونها ممنوحة، ذات طابع استشاري، معيّنة وغير منتخبة، وأن لهذه المنشآت ضمانات ملكية تستمد قوتها من «الممثل الأسمى للأمة» مما يجعلها تطفو على سطح مختلف المؤسسات الدستورية التي لا ترقى إلى مستوى نفس التمثيلية.

هكذا انتكست على مر العصور الدستورية للمملكة المغربية، إمكانية النقاش حول الحداثة القانونية للهندسة الدستورية. الشيء الذي يمكن إيعازه لجمود مقتضيات الوثيقة الدستورية الحاملة لجينات الأزمة المتشبّعة بالقراءة الشخصانية للسلطة المُفضية للتأويل التقليداني لتمفصلات فصولها. مما يدل على كون مختلف القرارات السياسية في المغرب قلّما صُنعت، أو ربما لم تُصنع البتة في المؤسسات الدستورية[10].

في ظل هذه الوضعية تنامت بالموازاة مع الممارسة السياسية دستورا ضمنيا «متوافقا» حول بنوده المستصاغة والمُهيمنة على مقتضيات الدستور الصريح. مما جعل المغرب يعيش مجازا دستوريا؛ على اعتبار أن الوثيقة الدستورية لا تنقلنا إلى مرحلة تقييد السلطة، كما لا

---

02 شتنبر 2002.

9– فريد لمريني، «ديوان المظالم: الفلسفة السياسية للمنشآت الملكية والاستنجاد بالتاريخ»، وجهة نظر، العدد 31، شتاء 2007، ص. 54.

10– محمد عابد الجابري، المغرب المعاصر، المركز الثقافي العربي، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1988، ص. 127.

تكفل العمل بمبدأ تجزئة السلطة والمحاسبة على ممارستها، إذ أن النص المكتوب؛ حتى وإن سمي دستورا، فهو لا يؤسس الحكم على المشروعية الوضعية[11].

وعلى إثر هذه الوضعية الشاذة تنامت المرتكزات الأساسية للدستورانية «Constitutionalisme» باعتبارها ذلك السياج النظري المؤطر للفكر الدستوري، إذ أنها تحيل على تلك الحمولة المعرفية والعقدية المُشّكلة للعقل الباطني لفكرة الدستور، فهي إذن الثابت الذي لا يتغير داخليا وهو العقال الإبيستمي لأي مراجعة دستورية مطروحة للنقاش السياسي[12].

هذا وتعدّ الدستورانية بمثابة مبدأ أو نظام في الحكم تُقيَّد بموجبه السلطةُ الحاكمة بقيود دستورية تحدُّ من احتمالات جنوحها إلى الاستبداد وتصون الحقوق الأساسية للأفراد والجماعات. وقد يُقصَد بالدُّستورانية أيضاً التمسُّك بالمبادئ الدّستورية أو الحكم وَفقها.[13]

وعلى هذا الأساس انبثقت الوثيقة الدستورية المغربية الجديدة قصد تقييد سلطة الحاكم لفائدة المحكومين، ومن هذا المنطلق تم نسف طيف الفصل 19 الذي خيّم على المخيال السياسي المغربي وأفرغ المنافسة السياسية من محتواها وأجهز على مرتكزات مبدأ فصل السلط لعقود خلت. إذ تم إصباغ محتوى هذا الفصل بالطابع الحقوقي؛ من خلال احتلاله صدارة الباب الثاني المندرج تحت عنوان «الحريات والحقوق الأساسية»، ليطفو بمبدأ المساواة بين الرجل والمرأة في مختلف الميادين الحقوقية بمختلف تجلياتها المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، سواء المنصوص عليها صراحة في الوثيقة الدستورية أو في القوانين العادية أو في المواثيق الدولية المصادق عليها من طرف المغرب، ولضمان هذه المساواة تم إحداث هيأة للمناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز[14].

وبذل ذلك تم تقسيم ما كان يعرف بالفصل 19 إلى فصلين أساسيين، الفصل 41 والفصل 42. بحيث يلخص الأول منهما المسؤوليات الدينية للملك باعتباره أميرا للمؤمنين وحامي الملة والدين، والضامن لحرية ممارسة الشؤون الدينية. مع رئاسته للمجلس العلمي الأعلى الذي يحتكر عملية الإفتاء. ومن خلال مقتضيات هذا الفصل يتبين جليا كون الملك قد

11- حسن طارق، «الانتقال الديمقراطي في المغرب– أية علاقة للمسألة الدستورية؟»، مجلة أبحاث، مطبعة النجاح الجديدة– الدار البيضاء، العدد 56، السنة 21، خريف وشتاء 2005/2004، ص. 10.

12- عبد العالي العبدوني، «الدستورانية الإسلامية في منظور الإمام الخميني – مقاربة مبدئية»، ينظر على الرابط الآتي: http://angelswing.ahlamontada.net/t2258-topic

13- http://encyc.reefnet.gov.sy

14- الفصل 19 من الباب الثاني من دستور المغرب لسنة 2011.

تنازل عن تمثليته السامية للأمة للبرلمان الذي يستمد نيابته من الأمة. هذه الأخيرة التي تمارس سيادتها مباشرة عن طريق الاستفتاء، أو بصفة غير مباشرة بواسطة ممثليها في المؤسسات المنتخبة بالاقتراع الحر والنزيه والمنتظم[15].

الشيء الذي يوحي بكون الملك لم يعد ممثلا أسمى للأمة وإنما لمؤسسات الدولة باعتباره رئيسا لها[16]، في حين تنحصر التمثيلية الأسمى للأمة للبرلمان، بعدما كان يستأثر بها الملك منذ التعديل الدستوري لسنة 1970؛ والتي تم إضافتها آنذاك كآلية مصوّغة للمشروعية الديمقراطية للمؤسسة الملكية، في مقابل إضعاف تمثيلية الأحزاب السياسية للمواطنين من خلال إشراك المنظمات النقابية والجماعات المحلية والغرف المهنية في نفس التمثيلية[17].

هذا وقد أصبح الملك بمقتضى الفصل 42 رئيسا للدولة والممثل الأسمى لمؤسساتها، ورمز وحدة الأمة وضمان دوام الدولة واستمرارها، والحكم الأسمى بين مؤسساتها، كما يسهر على احترام الدستور، وحسن سير المؤسسات الدستورية، وعلى صيانة الاختيار الديمقراطي، وحقوق وحريات المواطنين والمواطنات والجماعات، وعلى احترام التعهدات الدولية. والضامن لاستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حقوقها الحقة.

الشيء الذي يخوّل لنا إمكانية استنباط مسؤوليات الملك باعتباره رئيسا للدولة -مسؤوليات وليست امتيازات- إذ يمكن مساءلته شعبيا أو صحفيا مادامت هذه الإمكانية غير متوفرة دستوريا، وتثار هذه المسؤولية إذا ما تم المساس بوحدة الأمة والتلاعب بمؤسسات الدولة، أو اختراق البنود الدستورية، ونسف مبادئ الخيار الديمقراطي واضطهاد حقوق وحريات المواطنين والمواطنات والجماعات، أو الإخلال بالتعهدات الدولية للمملكة. كما ينيط هذا الفصل بالملك مسؤولية ضمان استقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حقوقها الحقّة. مما يعني بطلان البيعة واهتزاز العرش الملكي ونسف التراكم التاريخي للمؤسسة الملكية إذا ما تم المس بالوحدة الترابية المغربية في حدودها الحقة -التي لا يعلم حقيقة حدودها إلا من يسبر أغوار الغموض المفاهيمي لمصطلح «الحقّة»-، ذلك أن شعار المملكة المغربية هو: الله، الوطن، الملك[18]؛ ووفق هذه التراتبية يسبق الوطن من حيث الأهمية مؤسسة الملك.

15- الفصل 2 من الباب الأول من دستور المغرب لسنة 2011.

16- الفصل 42 من دستور المغرب لسنة 2001: «الملك رئيس الدولة، وممثلها الأسمى، ورمز وحدة الأمة، وضامن دوام الدولة واستمرارها، والحكم الأسمى بين مؤسساتها، يسهر على احترام الدستور، وحسن سير المؤسسات الدستورية، وعلى صيانة الاختيار الديمقراطي، وحقوق وحريات المواطنين والمواطنات والجماعات، وعلى احترام التعهدات الدولية للملكة...»

17- يراجع الفصل الثالث من الدستور المغربي لسنة 1970.

18- الفصل الرابع من الباب الأول من دستور المغرب لسنة 2011.

هذا الأخير الذي يعدّ بمثابة موظف لدى الدولة؛ وهي وظيفة تتوارث ويحصل صاحبها على مرتب شهري وامتيازات. إذ أن الملوك يتغيرون والمغرب قائم ككيان سياسي وفضاء جغرافي مستمر[19].

و بالرغم من مختلف إيجابيات الوثيقة الدستورية الجديدة، يبقى السؤال مطروحا حول: ما مدى إمكانية بناء وترسيخ دستور الانتقال الديمقراطي وفق الوثيقة الدستورية الجديدة؟؟

المطلب الثاني:

الوثيقة الدستورية الجديدة: دسترة الديمقراطية أم دمقرطة الدستور

تحيل معادلة الدستور/ الانتقال الديمقراطي إلى طبيعة العلاقة بين الإطار الدستوري وفضاء سياسي يقوم على فكرة المرور من نظام سياسي إلى آخر–بحيث تتوقف بمقتضاه القواعد الأوتوقراطية عن الاشتغال واستبدالها بأخرى متفاوض بشأنها بين مجموعة من الفاعلين، بحيث ترسم ملامح قواعد وإجراءات التنظيم السياسي الجديد، علاقة تنطلق من معرفة مدى قدرة السقف الدستوري على تأطير لحظة سياسية غير عادية حاملة لأزمة التنظيم السياسي القديم المنعوت بالانغلاق ومدى استشراف المكنات الدستورية لتدعيم البناء السياسي الجديد المتسم بالانفتاح[20].

وبالموازاة مع ذلك لم يعد الدستور في قلب التعريف الإجرائي والمسطري للديمقراطية، بل أيضا واجهة مؤسساتية لمسلسل الدمقرطة من خلال علاقة القوة التي تحكم عملية الانتقال الدستوري وطبيعة الأجوبة والهندسة المؤسساتية التي يقدمها في مرحلتي الانتقال والتدعيم الديمقراطيين. من هنا يمكننا الجزم بكون الانتقال الديمقراطي والدستور ليسا زمنين سياسيين متميزين لمسلسلين متباينين. بل إن الوثيقة الدستورية داخل مسلسلات الانتقال الديمقراطي تُطرح كآلية للخروج من البنيات السياسية لنظام ما قبل الانتقال، وتسمح بمتابعة دينامية وإكراهات الدمقرطة وميلاد مؤسسات جديدة تروم المصالحة مع فكرة القانون والحقوق.[21]

و تأسيسا على ذلك جاءت المراجعة المؤسسة لدستور مغرب العهد الجديد؛ محاولة بمقتضى فصولها القطع مع التدابير الفوقية لصياغة الوثيقة الدستورية بمنطق المنحة، ومن أجل دمقرطة

19– حسين مجدوبي، «ملف الصحراء في استراتيجيات الدول الكبرى»، مجلة وجهة نظر، العدد 28، ربيع 2005، ص. 21.

20– محمد أتركين، الدستور والدستورانية–من دساتير فصل السلط إلى دساتير صك الحقوق، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2007، ص ص.146، 147.

21– محمد أتركين، «التغيير الدستوري وسيناريو الانتقال الديمقراطي بالمغرب محددات التوافق التأسيسي–الفاعلون وسؤال التمثيل– القواعد المكتوبة لتدبير دولة الانتقال–»، http://atarguine.blogspot.com/2007/09/blog-post-01.html

الوثيقة الدستورية المتبناة مغربيا، تم إصباغها بميزة ثلاثية الأبعاد؛ الأولى متمثلة في منهجية الإعداد ذات المقاربة التشاركية: وفي إطار ترجمته لهذه الإصلاحات على أرض الواقع، عيّن العاهل الملكي لجنة استشارية لصياغة مشروع الدستور المعدّل في أفق ثلاثة أشهر. على أساس حثّ مختلف مكونات اللجنة إلى الإصغاء والتشاور مع المنظمات الحزبية والنقابية، وكذا الفعاليات الشبابية، والجمعوية والفكرية والعلمية المؤهلة، قصد بلورة تصوراتها العامة للورش الدستوري الجديد.

و إذا كان خطاب 09 مارس يعدّ بمثابة إطار مرجعي لعمل اللجنة. بيد أن ذلك لا يعفيها من الاجتهاد الخلاق، لاقتراح منظومة دستورية متقدمة لمغرب الحاضر والمستقبل.

و على ضوء إناطة الفقه الدستوري عملية تعديل الوثيقة الدستورية إلى الجمعية التأسيسية المشتقة والتي تكون محددة في الغالب بمقتضى بنود نفس الدستور المراد تعديله. فقد حدد الدستور المغربي لسنة 1996 الجهة المخوّلة لها إمكانية تحريك مسطرة المراجعة إلى الملك ولمجلس النواب وكذا مجلس المستشارين، على أساس أن تعرض مشاريع ومقترحات المراجعة الدستورية بمقتضى ظهير على الشعب قصد الاستفتاء، هذا الأخير الذي سيكون بمثابة الفاصل بين إقرار المراجعة أو رفضها[22].

هذه المبادرة التي سيترجم مقتضياتها التعديلية اللجنة المعينة– والتي تتكون من رئيس وثمانية عشرة عضوا أغلبهم ذات خلفية قانونية ودراية دستورية «بعيدا» عن العمل السياسي أو بالأحر عن التحزب السياسي– من طرف الملك على أساس تخويلها مقتضيات السلطة التأسيسية الفرعية (pouvoir constituant dérivé).

إلا أن عملية المراجعة هاته تبقى مستندة بالضرورة على المرتكزات السبع السابق تحديدها في الخطاب الملكي ليوم 09 مارس 2011، إذ أن هناك حظرا موضوعيا يستعصي على عملية المراجعة والتعديل والذي يتمثل في كل من النظام الملكي والدين الإسلامي، هذا بالإضافة إلى ما ذكره الخطاب الملكي من إمارة للمؤمنين، والوحدة الترابية وكذا الخيار الديمقراطي[23].

ولعل من بين ما يؤاخذ على لجنة التعديل المقترحة هو أنها هيئة معينة غير منتخبة، وتقنية غير سياسية، بل وأن تركيبة اللجنة تنتمي إلى الرعيل الأول من الموجة الدستورية التقليدانية

22– يراجع في هذا الصدد: الفصل الثالث بعد المائة، الفصل رابع بعد المائة، الفصل الخامس بعد المائة من دستور المغرب لسنة 1996.

23– في هذا الصدد يمكن الاستشهاد بتجارب مقارنة تحدد مقومات الحظر الموضوعي في إطاره الدستوري؛ إذ أكدت المادة المادة 89 من الدستور الفرنسي بأن: «الشكل الجمهوري للحكومة لا يمكن أن يكون موضوع أي مراجعة»، وفي نفس الموضوع أكدت المادة 290 من دستور البرتغال 2 أبريل لسنة 1976 بأن «قوانين المراجعة الدستورية مطالبة باحترام الشكل الجمهوري للحكومة»...

التي صبغت فترة السبعينيات والثمانينيات مما ينم على أن سقف تفكير اللجنة سيكون لا محالة دون مستوى الطموحات الإصلاحية الملكية.

إذ كان الخوف من أن تفرز هذه اللجنة وثيقة دستورية محكمة الصياغة إلا أنها غير مستجيبة للمتطلبات الشعبية والسياسية على حد سوء. إلا أن هذا الطرح أصبح متجاوزا، إذ أن اللجنة أوكلت رئاستها إلى السيد عبد اللطيف المنوني المعروف بدراسته الشهيرة المعنونة بـ: **«Le recours à l'article 19 ,une nouvelle lecture de la constitution»** بدلا من فقيه القانون الدستوري وأب أطروحة «التطور التقليداني للقانون الدستوري المغربي» الأستاذ محمد معتصم، بالإضافة إلى تطعيم اللجنة بالمنظور النسائي، والحضور اليساري لفقهاء دستوريين أغلبهم مغاربة ذو تطلعات إصلاحية تعكسها دراساتهم النظرية وممارساتهم السياسية. كما تطلب من اللجنة ضرورة التشاور والتحاور مع مختلف الفعاليات السياسية المغربية سواء الحزبية منها أو الجمعوية، كما أن تقنية اللجنة سيتفادى أي مزايدات سياسوية على الوثيقة الدستورية.

كما أن عملية التعيين التي تعكس المبادرة الملكية في التعديل الدستوري كما هو منصوص عليه في الفصل الثالث بعد المائة. تبقى ضرورية كاستجابة لضغط المرحلة ومدة إنجاز المشروع التعديلي الذي لا يتجاوز ثلاثة أشهر، كما أن مفهوم التعين قد تم ضحده من خلال عمليات التشاور التي طالت مختلف الفعاليات السياسية، النقابية، الشبابية والجمعوية المغربية.

إذ توصلت هذه اللجنة ب 185 مذكرة؛ منها 33 مذكرة للأحزاب السياسية و5 مذكرات لمنظمات نقابية، ناهيك عن مراسلات حركة 20 فبراير. امتزجت مختلف هذه المذكرات بالمشاورات والنقاشات السرية بين لجنة الصياغة وباقي مكونات الطيف السياسي المغربي –تحت مراقبة لجنة المتابعة للمستشار الملكي «محمد معتصم»– مع استحضار خبرة وحنكة أعضاء اللجنة، لتخرج لنا وثيقة دستورية متوافق حول مقتضياتها.

أما البعد الثاني فيتجلى في الهندسة الشكلية للوثيقة الدستورية المتميزة بإعادة هيكلة بنودها وتوسيع رقعة فصولها... إذ أن الهندسة الدستورية الجيّدة تسترعي ضرورة اعتماد لغة قانونية دقيقة تستنبط من روح صياغتها الصراحة والوضوح؛ دون ركوب منطق العموميات التي من شأنها أن تثير إشكالات عميقة على مستوى التأويل الدستوري، مما قد يؤدي إلى نشوء اختلافات وخلافات تفضي دون شك إلى تنازع الاختصاصات بين مختلف المؤسسات الدستورية على مستوى الممارسة، مما قد يسهم في اختلال موازين القوى لصالح المؤوّل الدستوري، الشيء الذي سيفسح بمقتضاه لطغيان الدستور الضمني الذي يتأسس

على معطى «شخصنة السلطة» على حساب المأسسة المستندة في سريانها على سيادة القانون في دولة الحق والقانون[24].

وأما من حيث **المضمون** –البعد الثالث–، فهو يؤسس لنموذج دستوري مغربي متميز، قائم على دعامتين متكاملتين :

وتتمثل **الدعامة الأولى**، في التشبث بالثوابت الراسخة للأمة المغربية، والتي تلخص في جوهر معطياتها ما يعرف بالحظر الموضوعي في صلب الوثيقة الدستورية والتي تبقى محصّنة من أي تعديل دستوري مرتقب؛ والمتمثلة أساسا في كل : من الدين الإسلامي للدولة، النظام الملكي، الاختيار الديمقراطي للأمة وكذا المكتسبات الحقوقية المتضمنة في الوثيقة الدستورية[25] –دون إغفال ثابت الوحدة الترابية في حدودها الحقة[26] –.

وأما **الدعامة الثانية**، فتتجلى في تكريس مقوّمات وآليات الطابع البرلماني للنظام السياسي المغربي، في أسسه القائمة على مبادئ سيادة الأمة، وسمو الدستور، كمصدر لجميع السلطات، وربط المسؤولية بالمحاسبة، وذلك في إطار نسق دستوري فعال ومعقلن، جوهره فصل السلط، واستقلالها وتوازنها، وغايته المثلى حرية وكرامة المواطن[27].

فمن خلال هذه الوثيقة الدستورية وبمقتضى المنهجية المتبعة في صياغتها والدعائم المرصودة لعملها. يمكننا الجزم بكونها تؤسّس لما أصبح يعرف «**بالقانون الدستوري للانتقال الديمقراطي**»[28]، والذي يتميز بثلاث خصوصيات أساسية. تتمثل الأولى في كون الوثيقة الدستورية تعبّر عن توافق موسّع بين أطراف التسوية الدستورية، في حين تلخص الخاصية الثانية في تجاوز الوثيقة الدستورية لمرجعية «فصل السلط» نحو دستور «صك الحقوق»، أما الخاصية الثالثة فتُجمل في الإيمان ««بقضائية سياسية» من خلال دسترة آلية القضاء الدستوري الموكول له وظيفة السهر على احترام القواعد الدستورية وحماية مؤسسات التوافق التأسيسي»[29].

24- عثمان الزياني، «رهانات الإصلاح الدستوري في المغرب: مقاربة على ضوء الخطاب الملكي المؤرخ فيس 9 مارس 2011»، مجلة الحقوق المغربية، مطبعة دار أبي رقراق للطباعة والنشر، شركة دار الآفاق للنشر والتوزيع بالدار البيضاء، سلسلة «أعداد خاصة»،العدد 2،طبعة 2011، ص. 16.

25- الفصل 175 من دستور المغرب لسنة 2011.

26- الفصل الأول من الدستور المغربي لسنة 2011.

27- محمد السادس، نص الخطاب السامي الذي وجهه جلالة الملك إلى الأمة مساء الجمعة 17 يونيو 2011.

28- راجع في هذا الصدد: محمد أتركين، الدستور والدستورانية...، مرجع سابق، ص.162←183.

29- محمد أتركين، الدستور والدستورانية..، مرجع سابق، ص. 163.

إذ أن الوثيقة الدستورية المفرزة ليست إلا نتاج لتوافق موسّع بين أطراف التسوية الدستورية. بحيث تجاوزت تجارب الإنتقال الديمقراطي ما يقدّمه الفقه الدستوري الكلاسيكي من آليات لوضع الدستور الديمقراطي والمتمثلة في طريقتي الجمعية التأسيسية وتقنية الإستفتاء، إذ أن التصور الذي حكم دساتير الانتقال، يروم إلى «مأسسة سلوك التسامح وفعل الحوار، عبر الإيمان بالمحددات الثلاثية للحداثة القانونية المرتبطة بعقلانية المبادئ والمساطر الدستورية وحضور تصور صريح أو ضمني لفكرة التعاقد والإيمان بمفهوم السيادة الشعبية[30]، لنكون أمام رؤية تسامحية للوثيقة الدستورية كنتيجة لتداول الأطراف حول آلياتها»[31].

هذا التعاقد التوافقي هو الذي أفرز لنا وثيقة دستورية تتميز بإدماج القانون الدولي في بنيتها الهندسية بالموازاة مع القانون الوطني، وخلق آليات تقليص الهوّة بين المتطلبات المركزية والمطالب الجهوية بدسترة مقتضيات الجهوية المتقدمة في أول فصل يتصدر الوثيقة مع تفصيل مقتضياتها في الباب التاسع. والبحث في إمكانية المزاوجة بين دستور صك الحقوق ودستور فصل السلط، وبين دستور الموازنة بين الحرية والمسؤولية.

و إذا ما تم التسليم بكون الوثيقة الدستورية الجديدة للمملكة المغربية تؤسس لدستور الانتقال الديمقراطي، فإن المنطق يقتضي ضرورة التساؤل عن أهم إيواليات الدمقرطة؟

المطلب الثالث:
دائرة الانتقال المتبادل بين دستور صك الحقوق ودستور فصل السلط

حاولت الوثيقة الدستورية الجديدة ترسيخ الحقوق والحريات في صلب فصولها، لإعادة الاعتبار للفرد داخل المنظومة السياسية الرسمية بمختلف تجلياتها. هذه المنظومة التي جنّدت لها هيئات دستورية قابلة للسهر على حمايتها، من قبيل المجلس الوطني لحقوق الإنسان الذي يتولى -باعتباره مؤسسة وطنية تعددية ومستقلة- «النظر في جميع القضايا المتعلقة بالدفاع عن حقوق الإنسان والحريات وحمايتها، وبضمان ممارستها الكاملة، والنهوض بها وبصيانة كرامة وحقوق المواطنات والمواطنين، أفرادا وجماعات، وذلك في نطاق الحرص التام على احترام المرجعيات الوطنية والكونية في هذا المجال»[32]. وفي إطار الدفاع عن

30- الفصل الثاني من دستور المغرب لسنة 2011.

31- محمد أتركين، الدستور والدستورانية...، مرجع سابق، ص.164.

32- الفصل 161 من دستور المغرب لسنة 2011.

الحقوق في نطاق العلاقات القائمة بين الإدارة والمرتفقين؛ تم رصد دسترة مؤسسة الوسيط للقيام بهذا العمل، ترسيخا لسيادة القانون وإشاعة مبادئ العدل والإنصاف، والسهر على الرفع من قيم التخليق والشفافية في تدبير الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية ومختلف الهيآت التي تمارس صلاحيات السلطة العمومية[33]. وفي نفس الإطار تم رصد الهيأة المكلفة بالمناصفة ومحاربة جميع أشكال التمييز ترسيخا للمساواة بين المرأة والرجل في مختلف الحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والثقافية والبيئية[34]. أما فيما يخص حقوق الجالية المغربية في الخارج فقد تم صيانتها بمقتضى المهام الموكولة لمجلس الجالية المغربية بالخارج[35].

مختلف تمفصلات المنظومة الحقوقية السالفة الذكر تعزّزت دون شك دستور الانتقال الديمقراطي بالتأسيس لمبدأ الفصل بين السلط[36]. هذا الفصل الذي احتل حيزا كبيرا من مساحة التنظير الدستوري كوسيلة تقنية للحدّ من السلطة بغية الحيلولة دون طغيانها واستبدادها؛ حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم العامة[37]. إلا أن الممارسة السياسية العالمية خرقت مقتضيات هذا المبدأ، إذ أن الواقع السياسي للنظام البريطاني يعكس حقيقة خرق جوهر مبدأ الفصل بين السلط، بحيث أن الحكومة – بمعية وزيرها الأول– أصبحت هي القوة المسيطرة على الحياة السياسية، والمحركة للبرلمان بارتكازها على دعم الأغلبية الحزبية التي تنتمي إليها في مجلس العموم. هذا الأخير الذي لم يعد إلا مجرد مجلس لإقرار مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة والمصادقة على مقتضياتها. لتصبح الحكومة بذلك هي الهيئة المجسدة واقعيا للسلطتين التشريعية والتنفيذية على حد سواء[38]. أما فيما يخص الولايات المتحدة الأمريكية المبنية أصلا على الفصل الجامد للسلط، فقد تعاظم فيها رئيس الجمهورية ليمثل بذلك مركز الثقل الرئيسي في النظام القائم، إذ أصبح يخطط ويرسم سياسة البلاد بحرية شبه تامة، كما يعتمد على أصدقائه وأعضاء حزبه في الكونغرس لتمرير مختلف مشاريع القوانين التي يوحي بها والاعتمادات المالية التي يطالب بها. وبنفس الكيفية طمست التعديلات الدستورية لمطلع العقد الأول من الألفية الثالثة النظام الشبه الرئاسي لفرنسا وتعويضها بالنظام الرئاسي...

33– الفصل 162 من دستور المغرب لسنة 2011.

34– الفصل 19 والفصل 164 من دستور المغرب لسنة 2011.

35– الفصل 163 من دستور المغرب لسنة 2011.

36– الفصل الأول من الدستور المغربي لسنة 2011.

37– محمد عرب صاصيلا، الموجز في القانون الدستوري، الطبعة الأولى 1981، ص. 125.

38– محمد عرب صاصيلا، الموجز في القانون الدستوري، نفس المرجع، ص ص. 130، 131.

في ظل هذا الشرخ القائم بين مبدأ الفصل بين السلطة والممارسة التطبيقية له، أعادت الوثيقة الدستورية المغربية الجديدة الاعتبار لهذا المبدأ من خلال التنصيص عليه في مقتضيات الفصل الأول من الوثيقة ذاتها، اعترافا له بالأهمية التي أصبح يكتسيها في الهندسة الدستورية الجديدة. هذا الفصل الذي يكتسي طابعا مرنا لمواءمته مع النظام البرلماني الذي ارتضاه المغرب لنفسه[39].

و تأسيسا على ذلك فإن «النظام البرلماني» المغربي ينبني على الفصل المرن للسلط المحتكم إلى آليتي التوازن والتعاون بين السلط. إذ تتجلى الآلية الأولى في مساهمة البرلمان في الوظيفة التنفيذية، من خلال انبثاق رئيس الحكومة وأغلبية أعضاء الحكومة من الأغلبية البرلمانية، كما أن الحكومة لا تنصّب إلى بعد حصول برنامجها على ثقة مجلس النواب المعبّر عنها بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم[40]. هذا وفي إطار التعاون دائما يمكن للبرلمان أن يفوّض عملية التشريع في مجال القانون للحكومة[41]، كما يعمل البرلمان على الموافقة على قانون المالية الذي يعطي للحكومة الضوء الأخضر في تنفيذ مقتضيات برنامجها الذي انتخبت من أجل تنفيذه[42]، وذلك في إطار التعاون على الحفاظ على توازن مالية الدولة[43] ؛ من خلال مناقشة وتقييم السياسيات العمومية للحكومة بشكل سنوي، كما تعرض الحكومة بشكل سنوي قانون التصفية المتعلق بتنفيذ المالية والذي يتضمن قانون تصفية ميزانيات التجهيز التي انتهت مدة نفاذها[44].

وفي نفس الآلية التعاونية تساهم الحكومة في عملية التشريع من خلال التقدم بمشاريع قوانين (Projets de Lois) إلى البرلمان فيما يخص مقتضيات المجال التنظيمي[45].كما يمكن للحكومة أن تدفع بعدم قبول كل مقترح أو تعديل لا يدخل في مجال القانون[46]، وفي نفس الإطار دائما تعمل الحكومة على حسن تنفيذ برنامجها المؤيّد من طرف أغلبية أعضاء ممثلي الأمة.

39- الفصل الأول من الوثيقة الدستورية المغربية لسنة 2011.
40- الفصل 88 من دستور المغرب لسنة 2011.
41- الفصل 70 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
42- الفصل 75 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
43- الفصل 77 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
44- الفصل 76 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
45- الفصل 72 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
46- الفصل 79 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

أما فيما يخص آلية التوازن فتنقسم إلى توازن شكلي وآخر جوهري. فعلى المستوى الشكل يتجلى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ثنائية تركيبتهما؛ إذ أن السلطة التنفيذية تدار برأسين: الأول يمثله رئيس الدولة/الملك وهو غير منتخب[47] وغير مسئول قانونيا، والرأس الثاني تمثله الحكومة التي تكون مسئولة عن تنفيذ برنامجها أمام البرلمان. وفي مقابل الثنائية التنفيذية، نجد ثنائية على مستوى السلطة التشريعية، إذ أن هناك مجلسا للنواب ينتخب بالاقتراع العام المباشر من طرف الشعب المغربي[48]، ومجلس المستشارين الذي ينتخب بالاقتراع العام الغير المباشر على أساس التوزيع المدرج في صلب الفصل 63 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

و في نفس الآلية وبالموازاة مع التوازن الشكلي، نجد التوازن على مستوى وسائل الضغط المتبادلة، بحيث يمكن للبرلمان أن يؤثّر على الحكومة ويراقبها ويقيّم سياساتها العمومية[49] من خلال: نزعه الثقة عنها أثناء تشكيل الحكومة ووضع برنامجها[50]، أو أثناء ممارسة الحكومة لمهامها وربطها لتصريح لها في السياسية العامة أو نص ما؛ بمنح الثقة من طرف مجلس النواب[51]. هذا ويمكن لمجلس النواب أن يستعمل تقنية ملتمس الرقابة معبّرا بمقتضاها عن معارضته لمواصلة الحكومة لتحمل مسئولياتها[52]. بالإضافة إلى هاتين الوسيلتين يلجأ البرلمان إلى مراقبة الحكومة والتأثير عليها من خلال الاستفهام والأسئلة[53] وتشكيل لجان تقصي الحقائق[54].

وفي مقابل التأثير الذي يمارسه البرلمان على الحكومة من منطق مسؤوليتها أمامه، تتوفر الحكومة بدورها في النظام النيابي على سلاح ناجع للضغط على الجهاز التشريعي[55]، ويتعلق الأمر بحل البرلمان بعد استشارة كل من الملك ورئيس مجلس النواب ورئيس المحكمة الدستورية، على أساس تقديم رئيس الحكومة أمام مجلس النواب تصريحا يتضمن بصفة

47- الفصل 43 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
48- الفصل 62 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
49- الفصل 70 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
50- الفصل 88 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
51- الفصل 103 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
52- الفصل 105 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
53- الفصل 100 والفصل 106 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
54- الفصل 67 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
55- المختار مطيع، القانون العام: مفاهيم ومؤسسات، دار القلم للطبع والنشر التوزيع، الرباط، الطبعة الأولى 2007، ص. 135.

خاصة[56]؛ دوافع قرار الحل وأهدافه، ليتم انتخاب البرلمان الجديد أو المجلس الجديد في ظرف شهرين على الأكثر بعد تاريخ الحل[57].

وبمقتضى الدستور التوافقي المبني على المرتكزات السالفة الذكر وآليات دعامته، يمكننا رصد ما يعرف بالدستور البرنامجي[58]، الذي يروم تحقيق دولة الحق والقانون، المشرئّبة إلى الرفاه الاقتصادي والاجتماعي[59]، والتنمية البشرية المستدامة والديمقراطية التشاركية، الشيء الذي إقتضى ضرورة تسخير هيآت دستورية مكلفة بهذه التنمية؛ والمتمثلة أساسا في كل من : المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، المجلس الاستشاري للأسرة والطفولة، المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي في إطار دولة المواطنة.

وبالرغم من مختلف المكتسبات، إلا أن «المرور من نظام سياسي لآخر يبقى غير كافي لضمان التنمية الديمقراطية، في غياب القضاء الدستوري كآلية قادرة على ضمان إتمام مسلسل الدمقرطة، فالقضاء الدستوري يرصد حركة/ تطور/ دينامية مسلسل الانتقال عبر قراراته التي من خلالها يضبط عملية التحول عبر تحديد العلاقة بين الحاكمين والمحكومين حدود السلطة وحقوق الأقليات البرلمانية»[60]. ونتيجة هذه الأهمية أعادت لجنة صياغى الوثيقة الدستورية المغربية النظر في تركيبة المجلس الدستوري الذي أصبح يحمل إسم المحكمة الدستورية[61].

إذ على عكس دستور 1996 الذي لم يذكر شروط التعين في المجلس الدستوري، جاءت الوثيقة الدستورية في مطلع العقد الثاني من الألفية الثالثة بتركيبة بشرية مكونة للمحكمة الدستورية؛ عددها محصور في اثني عشر عضوا؛ ستة منهم يعينهم الملك من بينهم عضو مقترح من طرف الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى، وثلاثة أعضاء منتخبين من طرف مجلس النواب، والثلاثة المتبقين ينتخبون من قبل مجلس المستشارين. بحيث أن الرئيس يعين من طرف الملك من مجموع العدد الذي تتألف منه المحكمة الدستورية –على عكس الفصل 78 من دستور 1996 الذي يعين فيه الملك رئيس المجلس الدستوري من بين الستة الأعضاء الذين سبق أن عينهم–، إلا أن الوثيقة الدستورية حددت بعض الشروط التي يجب أن يتوفر

56– الفصل 104 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

57– الفصل 97 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

58– محمد أتركين، الدستور والدستورانية ،مرجع سابق، ص 168.

59– المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الذي سيحدث بمقتضى الفصل 151 من الباب الحادي عشر من الوثيقة الدستورية المغربية لسنة 2011.

60– محمد أتركين، الدستور والدستورانية..، مرجع سابق، ص. 181.

61– الفصل 129 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

عليها أعضاء المحكمة الدستورية، بحيث يجب ان يكونوا من بين الشخصيات المتوفرة على تكوين عال في المجال القانوني، وعلى كفاءة قضائية أو فقهية أو إدارية، والذين مارسوا مهنتهم لمدة تفوق 15 سنة، والمشهود لهم بالتجرد والنزاهة[62].

ومن خلال هذه الشروط يمكن للمغرب أن يؤسس لمفهوم القضاء الدستوري، هذا الأخير الذي أدمج كمؤسسة من طرف الجغرافية الدستورية الجديدة في دساتير الانتقال الديمقراطي، قصد الانتقال من الديمقراطية بواسطة القانون إلى الديمقراطية بواسطة الدستور؛ بتحويل القضاء الدستوري إلى وجه رمزي للديمقراطيات الدستورية، موكولة له وظيفة ليس تعريف العلاقات بين المؤسسات ولكن تحديد العلاقات بين المواطن والدولة، من خلال إرساء علاقة جديدة بين المجتمع السياسي والمجتمع المدني؛ عمادها فرض حقوق المحكومين على الدولة[63].

و من خلال ما سلف يمكننا الجزم بأنه بعدما تم إقرار نتائج الإستفتاء من قبل المجلس الدستوري، قد اكتمل دون شك الرباعي المكون للهندسة الدستورية الجديدة في صياغة وإقرار الوثيقة الدستورية الجديدة للمغرب، هذا الرباعي الذي يلخص لنا: **التقني**/اللجنة الاستشارية لصياغة الوثيقة الدستورية، **السياسي**/ الأحزاب السياسية، **الحقوقي**/ جمعيات المجتمع المدني و**القانوني**/ المجلس الدستوري.

إلا أن السؤال الذي يطرح في هذا الصدد هو : هل يمكن لوثيقة دستورية مصبوغة بالطابع الديمقراطي أن تلد لنا واقعا سياسي ديمقراطيا؟؟

المطلب الرابع:
الانتقال الديمقراطي بين الضمانات الدستورية والإكراهات الواقعية

سيتم الحديث في فقرتين عن الضمانات الدستورية وإكراهات الإصلاح.

الفقرة الأولى :
ضمانات دستور الانتقال الديمقراطي

تؤسس عملية الانتقال الديمقراطي لفترة انتقالية تمتد بين مرحلة تقويض دعائم نظام سياسي سابق وتأسيس نظام سياسي لاحق، مما يستوجب معه ضرورة توفير ضمانات عدم

62- الفصل 130 من الوثيقة الدستورية المغربية لسنة 2011.

63- محمد أتركين، الدستور والدستورانية..، مرجع سابق، ص.182.

العودة للممارسات اللاديمقراطية. مما جعل الوثيقة الدستورية ترتكن إلى فلسفة قانونية تنبني على مجموعة من القيم السياسية التي جاءت من أجل تنظيم العلاقات بين الحاكمين والمحكومين- استنادا إلى نظرية المأسسة (l'institutionnalisation)، وذلك بالانتقال من شخصنة السلطة إلى دولة المؤسسات التي ترتكز أساسا على سيادة القانون وفصل السلط.

إذ حاولت الوثيقة الدستورية أن تكفل بعض الضمانات التي من شأنها أن تقطع مع الممارسات الماضوية. وذلك من خلال الجمع بين دفتيها كل من دستور صك الحقوق ودستور فصل السلط، والمزاوجة بين الحرية والمسؤولية وفق المقتضيات الدستورية. لترصد بذلك ضمانات قانونية وأخرى حقوقية، وثالثة مؤسساتية ورابعة زمنية -الإسراع بسن القاوانين التنظيمية قبل انتهاء آخر ولاية تشريعية للبرلمان الجديد، أي قبل انصرام السنوات الخمس المقبلة-.

وبمقتضى هذه الضمانات تم القطع مع إيواليات التهميش والإقصاء للمكون الثقافي المغربي، إذ تم إنصاف الثقافة الأمازيغية بترسيم لغتها إلى جانب اللغة العربية وكفالة معهد يقوم بالرقي من حالها[64]، وذلك في ظل الفسيفساء الثقافية المكونة للشخصية المغربية.

وفي إطار الضمانات دائما تم رصد سيادة القانون واعتباره بمثابة أسمى تعبير عن إرادة الأمة، مع العمل على ضرورة احترام دستورية القوانين (la Constitutionnalité des Lois)، وتراتبيتها[65]؛ بمقتضى مراقبة هذه الدستورية من طرف المحكمة الدستورية[66] حماية للحقوق والحريات من تعسف المشرع العادي، ومراقبة شرعية الانتخابات والاستفتاءات والحرص على احترام توزيع الاختصاصات بين السلطات العامة.

وفي إطار تخليق الحياة العامة وعقلنة الممارسة السياسية تم تكريس الدور الفعال للأحزاب السياسية في تدعيم مرتكزات المواطنة[67] ، ومن أجل موازنة العمل الحكومي تم دسترة حق المعارضة في النهوض بمهامها النيابية والسياسية؛ من خلال ضمان حرية الرأي والتعبير لمختلف مكوناتها، ورصد حيز زمني معقول من مساحة الإعلام العمومي لها، وإمكانية استفادتها من التمويل العمومي. الشيء الذي يخوّل لها إمكانية المساهمة الفعلية في عملية التشريع القانوني ومراقبة العمل الحكومي «بمختلف» الآليات المتاحة للبرلمان، بل والعمل على الرقي بالدبلوماسية البرلمانية وممارسة السلطة وفق مقتضيات التناوب الديمقراطي.[68]

64- الفصل الخامس من الوثيقة الدستورية المغربية لسنة 2011.

65- الفصل السادس من الوثيقة الدستورية المغربية لسنة 2011.

66- الفصل 129 من الوثيقة الدستورية المغربية لسنة 2011.

67- الفصل السابع من الوثيقة الدستورية المغربية لسنة 2011.

68- الفصل العاشر من الوثيقة الدستورية المغربية لسنة 2011.

وبالإضافة إلى الضمانات الحقوقية التي لم تدع مجالا إلا شملته لمجتمع مواطن، قادرة على العيش والتعايش مع مختلف الوضعيات السياسية دون المساس بأنويتها الرئيسية ما دامت مصانة بمقتضى مؤسسات كفيلة بصيانات الحقوق الدستورية للفرد والجماعة على حد سواء -المجلس الوطني لحقوق الانسان، مؤسسة الوسيط، مجلس الجالية المغربية بالخارج، هيأة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز-. ترسخت ضمانة المشاركة في امتلاك السلطة من خلال الفصل بين المجال الديني الذي يستأثر به الملك والمجال السياسي المشترك بين رأسي السلطة التنفيذية. مع توسيع صلاحيات الحكومة ورئيسها المنتخب من الحزب الحائز على أغلبية الأصوات المفرزة من صناديق الاقتراع، وفي إطار تعزيز مقتضيات الفصل المرن للسلط، تم الرفع من اختصاصات البرلمان من 30 اختصاص إلى 60 اختصاص، مع تقوية مستويات مراقبته للحكومة. وبالموازاة مع ذلك تم لأول مرة في الحياة الدستورية المغربية الإقرار بالقضاء كسلطة مستقلة بضمانة الدستور والملك نفسه[69].

وبناء على ما سبق، فإنه مهما كانت دقة القواعد الكبرى «للملكية البرلمانية المغربية»، إلا أنها تبقى حبرا على ورق ما لم تربط بشكل وثيق مع مطالب التصدي للفساد، ونظام الامتيازات، الذي أحكم قبضته منذ أربعين سنة على المجالات السياسية والإدارية والاقتصادية والقضائية[70]. الشيء الذي تنبهت له القوى الفاعلة في «صياغة» بنود الوثيقة الدستورية الجديدة من خلال إقرارها في صلب نفس الوثيقة هيأة وطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها[71]، التي تهدف إلى «المبادرة والتنسيق والإشراف وضمان تتبع تنفيذ سياسيات محاربة الفساد، وتلقي ونشر المعلومات في هذا المجال، والمساهمة في تخليق الحياة العامة، وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة، وثقافة المرفق العام، وقيم المواطنة والمسؤولية»[72].

إلا أن دسترة مبدأ الفصل بين السلط، وتدعيم مقتضياته، والحرص على التمثيلية الشعبية في مجلسي البرلمان وانبثاق الحكومة منهما. لا يعني تطبيق مقتضياته في إطار غياب آليات المحاسبة والمراقبة، الشيء الذي حاولت أن تتناوله الوثيقة الدستورية من خلال اختصاصات المحكمة الدستورية، وصلاحيات تدخل المجلس الأعلى للحسابات...

69- الفصل **107** من الوثيقة الدستورية للمملكة المغربية لسنة **2011**.

70- ابراهيم ياسين، «التغيير الدستوري من أجل ملكية برلمانية : منطلقات ومبادئ»، مجلة أمل، العدد **36-37**، السنة التاسعة عشر، **2011**، ص **14**.

71- الفصل **36** من الوثيقة الدستورية المغربية لسنة **2011**.

72- الفصل **167** من الوثيقة الدستورية المغربية لسنة **2011**.

إلا أنه وبالرغم من مختلف المرتكزات المؤسسة لدولة الانتقال الديمقراطي، في إطار توزيع السلطات وفق مبدأ الفصل المرن للسلط. فإن مواكبة الدولة العصرية يقتضي ضرورة الموازنة بين التخوفات المركزية والمتطلبات الجهوية في إطار تقاسم الصلاحيات وإعادة توزيع الثروات، مما أفضى بالوثيقة الدستورية إلى ابتكار مفهوم الجهوية المتقدمة التي تستند على مبدأ التفريع وما يكفل لها الدستور من اختصاصات ذاتية، وأخرى مشتركة ومع الدولة وثالثة منقولة لها من هذه الأخيرة[73].

من خلال ما سلف ذكره، تلخص لنا مختلف هذه الركائز مجموعة من القيود الدستورية المؤطرة للحياة السياسية المغربية، هذه القيود التي تلخّص أساسا في : الأصفاد العالمية التي لفّتها الوثيقة الدستورية على عاتق الدولة من خلال توسيعها لمجال الحريات الفردية والجماعية، وضمان ممارستها، وتعزيز منظومة حقوق الإنسان، بكل أبعادها، السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتنموية، والثقافية والبيئية؛ ترسيخا لدولة الحق والقانون. أو بالأحرى دولة الحق بالقانون.

فيما يتمثل القيد الثاني الذي من شأنه أن يكبح جماح الشطط في استعمال السلط، في القيد القانوني المصان بمقتضى سلطة قضائية مستقلة، معزّزة في ذلك بتوسيع صلاحيات مجال عمل المجلس الدستوري، الذي يعتبر بمثابة صمام الأمان المحافظ على دستورية القوانين وسمو الوثيقة الدستورية على باقي الأشكال القانونية الأخرى.

هذا وتخول لنا إمكانية توسيع صلاحيات مجال القانون الخاص بالسلطة التشريعية والذي كان «محصورا» لرهد من الزمن في الفصل 46 من دستور 1996. قيدا تشريعيا جد مهم بمقتضى ما ستمثله السلطة التشريعية كسلطة تمثيلية، تشريعية ورقابية في نفس الوقت.

وبعدما كانت السلطة التنفيذية تابعة للمؤسسة الملكية بمقتضى الفصل 24 من دستور 1996، سيتم تعيين الوزير الأول من الحزب السياسي الذي تصدّر انتخابات مجلس النواب، مع ضرورة تقوية مكانة الوزير الأول، كرئيس لسلطة تنفيذية فعلية، يتولى المسؤولية الكاملة على الحكومة والإدارة العمومية، وقيادة وتنفيذ البرنامج الحكومي، هذه العملية التي ستعزز بدسترة مؤسسة مجلس الحكومة، وتوضيح اختصاصاته. مما سيخلق لنا قيدا تنفيذيا مفرزا لسلطة تنفيذية برأسين الأول فعلي والثاني تحكيمي.

73- الفصل 140 من الوثيقة الدستورية للمملكة المغربية لسنة 2011.

ومع تقوية إواليات المحاسبة والمراقبة في إطار تخليق الحياة العامة ستنشأ معها قيدا مراقباتيا يكشف الحساب الختامي للعمل الحكومي والتدقيق في معطياته التحصيلية.

بمقتضى الإيواليات السالفة التحليل يمكننا الجزم بأن البعد البراديغماتي لمفهوم الانتقال الديمقراطي يتجلى في كونه يحيل على جملة من التحولات المتمرحلة والمتعاقبة والقابلة للتحديد في الزمن تحديدا نسبيا والتي تسمح بالانتقال من النظام السلطوي الذي تتأسس فيه العلاقة بين الحكام والمحكومين على القوة بدل الاقناع –و الذي يتم فيه تحديد أصحاب القرار عن طريق الاستقطاب والتعيين وليس عبر تنافس انتخابي بين مرشحين للمسؤوليات العمومية– إلى النظام الديمقراطي الذي تشكّل فيه الانتخابات لحظة أساسية في تخويل الشعب مقاليد السياد عبر الاختيار الحر لحكامهم أو بالأحرى لمثليهم في الحكم وتدبير الأمور وفق تطلعاتهم المستقبلية[74].

وبالتالي فإن الديمقراطية بدون انتخابات لن تنتج لنا سوى مفاهيم مجردة وشعارات فارغة تستهدف الممارسة الديماغوجية والتضليل الفكري والسياسي، كما هو حاصل الآن في ظل الأزمة التي باتت تعرفها السياسة بشتى تلاوينها سواء بداخل الأنساق السياسية للدول أو على مستوى حقل العلاقات الدولية المعاصرة[75].

وإذا كانت المنافسة السياسية من الناحية المبدئية هي الترجمة المنطقية لتواجد الجسم الحزبي. فإن التعددية الحزبية تنتفي بانتفاء التنافس السياسي المحتكم لصناديق الاقتراع وما تفرزه من أصوات عبرت إليه بمقتضى قنوات المواطنة الممارسة بمقتضى آليات الاختيار الحر لنزاهة المنافسة وشفافية العملية الانتخابية.

الشيء الذي حاولت أن تتداركه الوثيقة الدستورية الجديدة للمملكة المغربية من خلال ربط التمثيل الديمقراطي بنزاهة الانتخابات وشفافيتها، راصدة لها ضمانات حياد السلطات العمومية[76]، خاصة بعدما أصبح النظام الانتخابي يندرج ضمن مجال القانون المكفول للسلطة التشريعية[77]، بعدما كانت تتحكم فيه وزارة الداخلية التي كانت محسوبة على وزارات السيادة التي يستأثر بها المجال المحفوظ للملك.

74- محمد الهاشمي، «الانتخابات التشريعية 2007: تجديد السلطوية بقواعد ديمقراطية»، مجلة وجهة نظر، مطبعة النجاح الجديدة– الدار البيضاء، عدد مزدوج 33-34، صيف وخريف 2007، ص ص. 13-14.

75- عبد النبي بورزيكي، « في الحاجة إلى فلسفة انتخابية جديدة...»، مجلة وجهة نظر، مطبعة النجاح الجديدة– الدار البيضاء، عدد مزدوج 33-34، صيف وخريف 2007، ص. 36.

76- الفصل 11 من الوثيقة الدستورية للمملكة المغربية لسنة 2011.

77- الفصل 71 من الوثيقة الدستورية للمملكة المغربية لسنة 2011.

إلا أن مختلف هذه الإصلاحات التي تحمل جيناته المستقبلية لجنة تقنية ذات أبعاد توافقية في مضمون الإصلاح، وبتأطير ملكي... يبقى رهينا للتحديات المستقبلية للفترة الإنتقالية القادمة.

الفقرة الثانية :

إكراهات الإصـــلاح

إن سؤال الدستور ومسطرة تشكله وصياغة بنوده، هو سؤال في شرعية الحكم باعتبار الدستور هو ذلك العقد الاختياري الذي يجمع بين الأمة ومؤسسات الحكم المنبثقة عنها لخدمة مصالحها. وعلى هذا الأساس يمكن رصد ثلاث إكراهات أساسية يمكنها أن تحول دون الانتقال الديمقراطي المنشود بمقتضاها بناء الدولة الديمقراطية. تلخص هذه الإكراهات في: الإكراه المنهجي، الإكراه الموضوعي، الإكراه السياسي.

أولا : على المستوى المنهجي:

خصصت وزارة الداخلية 10 أيام للحملة الإستفتائية والتي تشمل كل من الصحف والإذاعات والتلفزات والملصقات والانترنت، كما حصلت الأحزاب السياسية –سواء الممثلة منها في البرلمان والغير الممثلة فيه– وكذا النقابات دون إغفال مختلف مكونات المجتمع المدني على حصص متوازية في الإعلام العمومي للإدلاء برأيها وترزيج خطابها، 40 ألف مكتب تصويت توجد في جميع أنحاء التراب الوطني، يشرف عليها 320 ألف شخص، كما توجد 1503 مكاتب تجميع مركزي يؤطرها 12000 موظف، وفي نفس الإطار تم توفير 20 مليون ظرف[78]. هذا وقد وضعت وزارة الخارجية والتعاون 520 صندوقا للتصويت رهن إشارة الجالية المغربية في الخارج، هذه الصناديق التي وزعت على مختلف السفارات والقنصليات المغربية، وفيما يخص تزامن تاريخ الاستفتاء بعودة الجالية إلى أرض الوطن؛ تم وضع مكاتب للتصويت في أهم الموانئ –ساب في فرنسا، ألميريا والجزيرة الخضراء في إسبانيا– تيسييرا لعملية الاستفتاء وإشراكا لمختلف المواطنين في هذا الحدث التاريخي الهام[79].

78– جريدة أخبار اليوم، السبت– الأحد 25-26 يونيو 2011، ص. 28.

79– مجلة «عدالة جوست»، العدد 21-13، يونيو/يوليوز 2011، ص. 37.

مما يحيل على كون منهجية إعداد الوثيقة الدستورية تحيل على انطباع قاب قوسين أو أدنى من القطيعة مع الممارسات الماضوية، إلا أن الحملة المواكبة للترويج للمقتضيات الدستورية الجديدة أكدت بالملموس انتصار الاستمرارية وتجديد الممارسات التقليدانية من خلال: استغلال المساجد للترويج للتصويت بنعم للوثيقة الدستورية، واستغلال الزوايا لتلعب دورها التاريخي في الترويج للإرادة الملكية، كما أكدت التجربة الدستورية الأخيرة دور الفلاح في حماية العرش الملكي من خلال تصويتهم بنعم وبنسبة كبيرة دون إطلاعهم على المقتضيات الجديدة للوثيقة الدستورية المصوّت عليها...

ثانيا : على المستوى الموضوعي:

يمكننا الجزم بكون الوثيقة الدستورية المغربية لسنة 2011 هي مجمع المتناقضات ومرتع المتضادات، بحيث أنها تقر ببرلمانية الدولة[80]، في حين تخول للملك باعتباره رئيسا للدولة صلاحيات جمة، إذ أنه هو الممثل الأسمى للدولة[81] ؛ وباعتباره كذلك يعد فوق المؤسسات الدستورية كلها، وظهائره فوق كل القوانين الصادرة عن هذه المؤسسات. كما يرأس المجلس الدستوري الذي تناقش فيه أهم النقاط الاستراتيجية للدولة.

وفي إطار تقوية صلاحيات رئيس الدولة، خول له الدستور إمكانية الاستئثار بالحقل الديني والمؤسسات المهيكلة له[82]، وكذا حل البرلمان بشروط معينة[83]، وإعفاء أحد أعضاء الحكومة[84]، كما أنه هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية، ورئيس المجلس الأعلى للأمن، وله الكلمة الفصل في المجال الدبلوماسي، ويرأس المجلس الأعلى للقضاء، ويمارس حق العفو، ويحتكر جميع السلطات في ما يعرف بفترة الديكتاتورية المؤقتة المحدثة بمقتضى حالة الاستثناء، ونصف أعضاء المحكمة الدستورية من تعينه بما فيهم رئيسها، وله الحق بتقديم مبادرة التعديل الدستوري...

في مقابل ذلك تم توسيع صلاحيات مجال القانون؛ ليحظى بذلك البرلمان بما يقارب 60 اختصاص، في حين أنه عجز عن استيفاء الاختصاصات الثلاثون التي كانت مرصودة له في الدستور السابق، كما أنه يفقد للآليات اللوجستيكية والبشرية للنهوض بمختلف هذه

80- الفصل الأول من الوثيقة الدستورية المغربية لسنة 2011.

81- الفصل 42 من الوثيقة الدستورية المغربية لسنة 2011.

82- الفصل 41 من الوثيقة الدستورية المغربية لسنة 2011.

83- الفصل 51 من الوثيقة الدستورية المغربية لسنة 2011.

84- الفصل 47 من الوثيقة الدستورية المغربية لسنة 2011.

الاختصاصات، مما قد يفتح المجال أكثر للحكومة قصد تقمص دور المشرع الدستوري للمرحلة القادمة. ولكن يبقى السؤال المطروح هو هل سيكون لنا حزب يحوز أغلبية الأصوات المعبر عنها من خلال صناديق الإقتراع في ظل الجغرافية الحزبية التي تتعدى تضاريسها 34 حزب؟؟ إذ أن الدستور يتحدث عن تعيين الملك لرئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب[85]، ولم يتحدث عن التحالف مما يتطلب ضرورة خلق اندماجات وليس تحالفات.

وفي إطار الاختلالات الجوهرية دائما، ضمت الوثيقة الدستورية الجديدة منشآت سبق وأن أسست بطرق غير ديمقراطية وبسند تقليداني. مما ولد إشكالية دسترة مؤسسات جاءت نتيجة لإعمال الفصل 19 من الدستور المغربي من طرف الذي كان ممثلا أسمى للأمة، كمؤسسة الوسيط[86] ؛ المحدثة بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.11.25. والمجلس الوطني لحقوق الإنسان باعتباره هيئة جديدة للدفاع عن حقوق الإنسان عوض المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان[87]...

وعلى ضوء ما سبق يبقى التحدي المستقبلي لمرحلة مغرب الانتقال الديمقراطي يتمظهر بجلاء في الإكراه السياسي، إذ تطرح إشكالية: كيفية المراهنة على العمل الحزبي للقيام بدوره الكامل في تأطير وتوعية المواطن، في نطاق تعددية حقيقية تعكس بشكل أو بآخر الوضوح الإيديولوجي ونوعية البرامج السياسية المقدمة في المعترك الانتخابي القادم.

إذ أن الممارسة الحزبية التي من المفترض أن تطعم مشروع التعديل الدستوري، راكمت رزنامة لا بأس بها من الإختلال الموضوعي والذاتي على حد سواء، إذ أصبح الكل لا يماري في الخلل الحزبي بقدر ما يثار النقاش في عمق هذا الخلل.

إلى أن أصبحت عملية تولي مهمة سياسية في المجتمع المغربي، ليس من الضروري أن تكون أهلا لها، بقدر ما يجب أن تكون أهلا للشخص الذي سيكون قناة وصولك إلى تلك المهمة[88]. إذ يستشهد الأستاذ «عبد الرحيم العطري» في كتابه «صناعة النخبة بالمغرب» بالباحثة «أمينة المسعودي» للتأكيد على أن تقرير مصير الاستوزار مرتبط بشروط ذاتية أهمها «الأصل النبيل» و«المال» والرضا المخزني. «فرضى المخزن وحده يجعل من الحزب

85- الفصل 47 من الوثيقة الدستورية المغربية لسنة 2011.

86- الجريدة الرسمية، العدد 5926، 12 ربيع الأول 1432، الموافق ل 17 مارس 2011.

87- الجريدة الرسمية، العدد 5922، 3 مارس 2011.

88- نور الدين الزاهي ، من الشفرة الدينية إلى الشفرة الحزبية، في كتاب المثقفون المغاربة وتفجيرات 16 ماي، منشورات الزمن، العدد 40، سنة 2003، ص. 18.

بين عشية وضحاها قوة كبرى»[89]، عن طريق ضبط المجال السياسي وتحديد خرائطه وهياكله المحتملة بواسطة عمليات التقطيع الانتخابي. فإذا كانت الأحزاب السياسية هي المادة الخام المستخرج منها الممثل الشرعي للأمة والمنفذ لمتطلباتها اليومية. فكيف يمكن أن تتطلع إلى مستوى العمل المنوط بها وهي معطوبة الشكل والمضمون بمقتضى تحولها إلى دكاكين موسمية تتاجر بوسائل ديماغوجية لإقناع ما تبقى من مواطن «دغمائي» يسهل غبنه، محتكمة للعلاقات العشائرية لتكون بمثابة الورقة الحاسمة في المعترك الإنتخابي الذي يسوده فن الخطابة وإتقان لغة الرفض والضرب فوق الطاولة وإعلان التذمر المستمر من المسار الذي يتخذه الحزب[90].

هذا الحزب الذي لا يعرف من التوجه الإيديولوجي إلا الإسم، والذي لا يطفو إلا لفهم معالم معادلة انتخابية «مطبوخة» ذات نتيجة معروفة توصل إلى مؤسسات تمثيلية معطوبة لا حول لها ولا قوة، تساهم في تأزيم وضعيتها طريقة انتخابها، إذ أن «إشكال الإنتخابات في المغرب لا يكمن في البحث عن «النموذج» الجديد للإقتراع، ولكن في مدى قدرة الاقتراع على التحول إلى سلطة مبنية على منطق المشاركة السياسية التي تعني تحديد صناديق الاقتراع لتركيبة البرلمان وتشكيلة الحكومة، إن الابتعاد عن هذه الخطاطة يقابله الاستمرار في القبول بـ«العبث الدستوري» الذي يحيل إلى وجود بناء مؤسساتي فارغ وقواعد مكتوبة غير محددة وشكلانية قانونية غير حائزة على معطى الإكراه، في مقابل وجود قواعد إتفاقية تجعل من الانتخاب مستوى محدودا للمنافسة بين الأحزاب ولكنه غير محدد أمام أولوية قاعدة التعيين»[91].

هكذا «لا يجادل أحد في أزمة الأحزاب السياسية وإنما الجدل حول عمق هذه الأزمة وطبيعتها وتحديد العوامل المتسببة فيها، وحول الخلاف بين رؤية تشدّد على «بنيوية» الأزمة وأخرى تأكد ظرفيتها»[92]. إلا أن الأكيد أن لهذه الأزمة تجليات كبرى. الشيء الذي يمكن إجماله في ثلاث مستويات رئيسية، إذ على المستوى الوظيفي الذي اختل فيه كل مقومات التأطير بكل تجلياته، «المجالي»، «التنظيمي»، «الإيديولوجي» والتمثيل. أو على مستوى البنية التي تثير إشكالية طبيعة نمط الحزب السياسي شكل زاوية سياسية، أو ثكنة سياسية

89- عبد الرحيم العطري، صناعة النخبة بالمغرب- المخزن والمال والنسب والمقدس طرق الوصول إلى القمة، منشورات دفاتر وجهة نظر، العدد التاسع، الرباط، الطبعة الأولى، 2006، ص. 74.

90- عبد الرحيم العطري، صناعة النخبة بالمغرب، مرجع سابق، ص. 96.

91- محمد أتركين، «النظام السياسي المغربي بعد حدث الاستخلاف- وهم «الانتقال الديمقراطي» ووضع «خيبة الأمل»»، وجهة نظر، عدد 30، خريف 2006، ص. 18.

92- محمد ضريف، الأحزاب السياسية المغربية من سياق المواجهة إلى سياق التوافق : 1934-1999، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي.

أو مقاولة سياسية حسب المقاربة السوسيوتاريخية، والخلط بين التعددية «السياسية» والتعددية «الحزبية» حسب المقاربة السوسيوسياسية، أو باعتباره «ناديا» سياسيا حسب المقاربة السوسيوثقافية[93]، أو على مستوى إدارة الاختلاف الداخلي للأحزاب السياسية..

كما لا تقف أزمة النخب عند هذا الحد، بل تتعداه إلى غير ذلك. إذ أننا نتوفر على نخبة مغلقة لا تعترف بالدوران العمودي لهذه الفئة؛ مرتكزة على المخزن والمال والنسب والمقدس كطرق للوصول إلى القمة[94]. وفي ظل هذه الأزمة البنيوية للأحزاب السياسية وفي علاقتها بالإصلاحات الدستورية ـ تطرح في الموازاة مع مختلف الإختلالات المؤسساتية إشكالات مرتبطة بالمواطن المغربي ومدى إمكانية تحمله لمسؤولياته الدستورية وكيفية موازنته بين الحرية والمسؤولية، وما مدى انعكاس تطلعاته على التنمية الجهوية التي تعتبر في نفس الوقت إحدى مكونات التنمية الوطنية والرقي السياسي، كما يتعدى السؤال إلى النخبة الجهوية وكيفية تكونها ومدى قوتها في بصم مستقبل المغرب السياسي!!!.

خاتمة

إن أي دستور مهما بلغ من الكمال، فإنه ليس غاية في حد ذاته، وإنما هو وسيلة لقيام مؤسسات ديمقراطية، تتطلب إصلاحات وتأهيلا سياسيا ينهض بهما كل الفاعلين لتحقيق طموحنا الجماعي، ألا وهو النهوض بالتنمية وتوفير أسباب العيش الكريم للمواطنين[95].

مما يعني أن توافق الفاعلين السياسين يبقى أساسيا في تحريك عجلة الإنتقال الديمقراطي، إلا أن الحسابات السياسوية لحدث التغيير يجعل من هذا التوافق قاصرا عن الإحاطة الكلية بعملية الإنتاج الدستوري، بحيث تم تجاوز سؤال الشرعية الذي يلامس ثلاث مستويات أساسية؛ إذ يتمثل الأول في شرعية الميلاد أي سؤال من يضع الدستور، وشرعية الإجراءات التي تحيل على صيغة اتخاذ القرار وطبيعة النقاشات الدائرة حول الاختيارات الدستورية وأخيرا شرعية المصادقة التي تستحضر مكون الأمة في شرعنة البناء الدستوري[96]. ليبقى السؤال المستقبلي لمغرب دستور الانتقال الديمقراطي مثلث الأضلاع: يروم ملامسة كيفية إنزال بنود الوثيقة الدستورية، كيفية بناء الثقة بين النخبة الصاعدة والمواطنين، كيفية تفعيل مؤسسات القطع مع الممارسات الماضوية في ظل تحكم رجال الفساد لمرحلة ما قبل دستور 2011 في مرحلة ما بعد دستور 2011.

93- راجع : محمد ضريف، القانون الدستوري – مدخل لدراسة النظرية العامة والأنظمة السياسية، منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، الدار البيضاء، 1998.

94- راجع : عبد الرحيم العطري، صناعة النخبة بالمغرب، مرجع سابق.

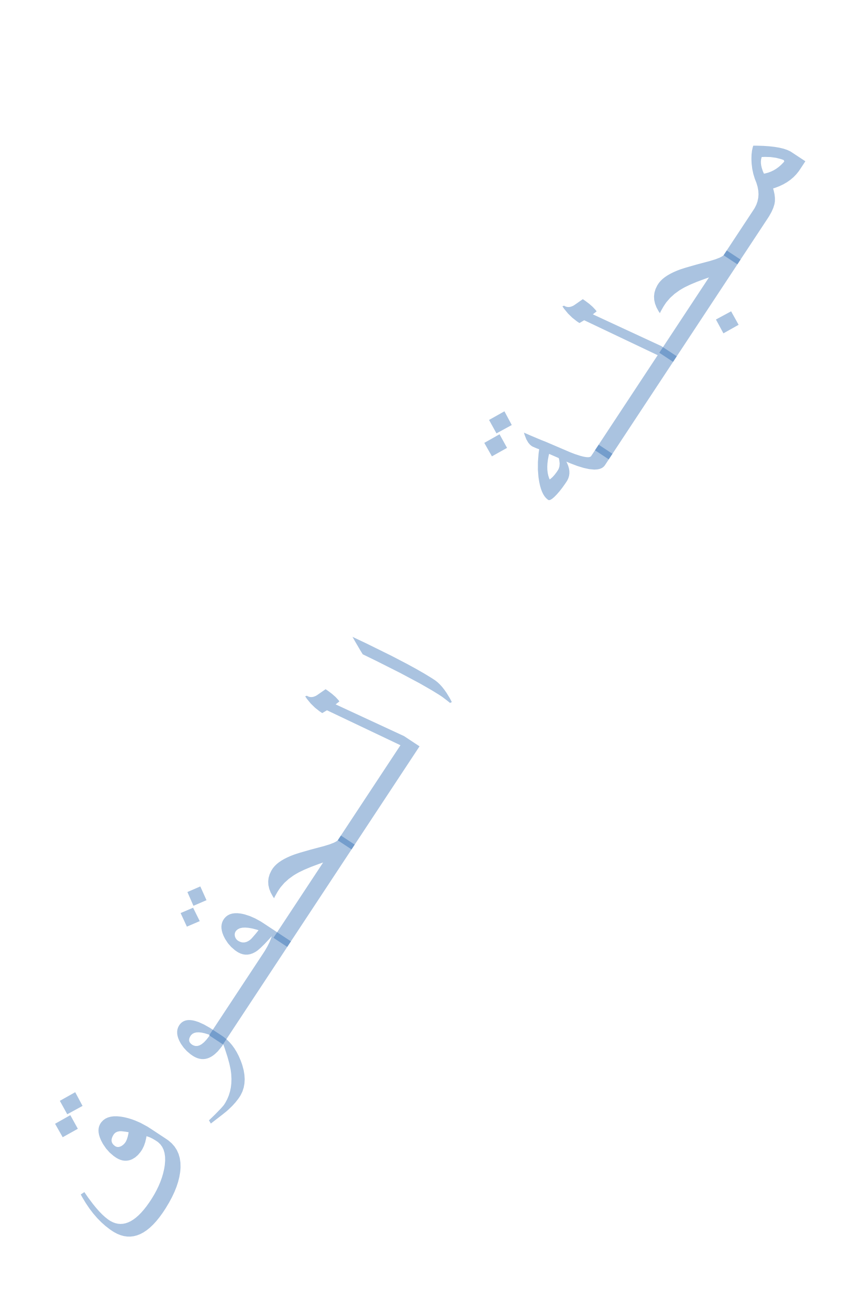
95- محمد السادس– ملك المملكة المغربية –، الخطاب السامي الذي وجهه جلالة الملك إلى الأمة مساء الجمعة 17 يونيو 2011.

96- محمد أتركين، الدستور والدستورانية...، مرجع سابق، ص. 12.

وبحكم أن المغرب لا يتوق إلا ديمقراطية هجينة Hybride، ولا تحولا أو إنتقالا مفروضا أو مقلّدا، ولا حداثة مستوردة، ولا مشروعا مجتمعيا شعاريا ضبابي المكونات والأهداف...و إنما يشرئب إلى ديمقراطية أصلية وأصيلة مستنبتة من تربته المحلية، مستثمرا في ذلك مختلف التجارب الدولية المتصدرة الترتيب الديمقراطي. بمنطق «الحسن الثاني» الذي سبق وأن أكد رفضه لمنطق الدولة «المستوردة» أو «المصدرة»، وإن تجربة سبق وأن دونت اسمها في سجل التاريخ لجديرة بأن تكون موضوعا للتفكير، كما أنها تأبى أن تعتبر بسذاجة مثالا ودرسا للآخرين.

فإنه من الضروري إعادة بناء الهيكل السياسية المغربي وفق الهندسة الدستورية الجديدة، في أفق ترسيخ مرتكزات الدمقرطة التي تتطلب وضوح الرؤية فيما يخص الفاعلين السياسيين؛ مما يستوجب إلزامية تقليص عدد الأحزاب السياسية ووقف نزيف التفريخ الحزبي، من خلال الرفع من العتبة الإنتخابية للحصول على تكتلات حزبية تترجم المشهد الحزبي في إنتظار التأسيس لاندماجات حزبية حقيقية؛ إذ أن الوثيقة الدستورية لم تتحدث عن التحالفات الحزبية وإنما عن الحزب الأغلبي. هذا الأخير الذي يتطلب ضرورة عقلنة برامجه السياسية تكييفا لها مع المتطلبات المجتمعية. إذ أن هذه البرامج هي من ستحتكم إليها صناديق الإقتراع. هذه الأخيرة التي تقتضي ضرورة إعادة النظر في طريقة ممارستها حتى تمكن المشهد السياسي من إمكانية ولوج الحزب الحاصل على الأغلبية الإنتخابية بمرونة إلى سدة الحكم لتطبيق البرنامج المنتخب من أجله.

إلا أن مختلف هذه النقاط وغيرها تتطلب ضرورة استحضارها للثقافة السياسة المغربية والطبيعة السوسيولوجية للمكون المجتمعي، وكذا الموروث التاريخي والتراكم السياسي للنظام الملكي في بيئته المغربية.


مجلة الحقوق

مستجدات المعاهدات الدولية في دستور 2011 وإشكالات التطبيق

الدكتور محمد المكليف
أستاذ القانون الدولي بجامعة محمد الخامس بالسويسي
كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية بسلا

تعد المعاهدات المصدر المباشر الأول لإنشاء قواعد قانونية دولية[1]، ومن المسلم به أنه لا يوجد تحديد دقيق لمفهوم المعاهدات[2]، وكل دولة تتخذ الفظ المناسب لها وتضمنه في دستورها[3]، إلا أن اتفاقية فينا لعام 1969 «قانون المعاهدات»[4] في مادتها الثانية عرفت المعاهدة : «بأنها ذلك الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة والذي ينظمه القانون الدولي، سواء تضمنته وثيقة واحدة أو وثيقتان متصلتان أو أكثر ومهما كانت تسميته الخاصة».

ونظرا لأهمية المعاهدات الدولية، فإن الاتجاه الحالي للدساتير قد نظم بصورة أكثر دقة واتساعا لعلاقة الدولة بالقانون الدولي، حيث أصبح الدستور يعترف بنفسه بأهمية القانون الدولي ويكرس أحكامه أكثر فأكثر. وأصبح يتغلغل في القانون الدستوري عبر الأحكام الدستورية المتعلقة بعلاقة الدولة بالقانون الدولي[5].

وفي نفس الاتجاه ذهب المشرع الدستوري المغربي في دستور 2011 الذي أقر بأهمية القانون الدولي بشكل عام والمعاهدات الدولية بشكل خاص، حيث تضمنت الوثيقة الدستورية الجديدة أحكام كثيرة مرتبطة بالمعاهدات الدولية سجل خلالها إضافة مواد كميا مقارنة مع الدساتير السابقة، كما تم تضمين نوع جديد من المعاهدات الدالة على إقرار بتوسيع سلطة

1- Dominique Carreau : « Droit international », pedone 1991، P. 24

2- هناك عدة مصطلحات، تدل على معاهدات مثل: اتفاق **Accord** واتفاقية **convention** وعهد **Pacte** وتصريح **Déclaration** ونظام **Statut**.

3- Paul Reuter : « Droit international public », PUF، 1993، P. 123.

4- اتفاقية فينا لقانون المعاهدات، اعتمدت من قبل المؤتمر الأمم المتحدة بشأن قانون المعاهدات الذي عقد بموجب قراري الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2166 المؤرخ في 5 ديسمبر 1966 ورقم 2287 المؤرخ في 6 ديسمبر 1967، وقد عقد المؤتمر في دورتين في فيينا خلال الفترة من 26 مارس إلى 24 ما يو 1968 وخلال الفترة من 9 بريل إلى 22 مايو 1969، واعتمدت الاتفاقية في ختام أعماله في 22 مايو 1969 وعرضت للتوقيع في 23 مايو 1969 ودخلت حيز النفاذ في 27 يناير 1980.

5- Elisabeth Zoller : « Droit constitutionnel et droit international « pub 1998 P.577.

البرلمان في هذا المجال، مع تحديد مكانة المعاهدات الدولية في النظام القانوني المغربي كما أن الدستور الجديد حسم في المعاهدات التي تتعارض مع الدستور، بالإضافة إلى تقنيات جديدة تشكل شرطا أساسيا لدخول المعاهدة حيز التنفيذ.

لذلك فإن هذه الدراسة تروم البحث في المستجدات التي جاء بها دستور 2011 في مجال المعاهدات الدولية مع إبراز صعوبة تطبيقها على المستوى العملي وما قد تخلقه من نقاش فقهي، وفق منهج تحليلي ونقدي لمضامين مواد الدستور المرتبطة بالمعاهدات الدولية وذلك من خلال ثلاث فقرات رئيسية:

الفقرة الأولى: مستجدات توزيع سلطة الاختصاص في مجال المعاهدات الدولية

الفقرة الثانية: علاقة المعاهدات الدولية بالنظام القانوني المغربي في دستور 2011

الفقرة الثالثة: الشروط الإجرائية الجديدة لتطبيق المعاهدات الدولية في القانون المغربي

الفقرة الأولى:

مستجدات توزيع سلطة الاختصاص في مجال المعاهدات الدولية

أعطى المشرع الدستوري مكانة مهمة للقانون الدولي في الوثيقة الدستورية الجديدة (2011) مقارنة مع دستور 1996 على المستوى الكمي والنوعي فمن الناحية الكمية يسجل زيادة في عدد المواد التي تشير إلى القانون الدولي بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، انطلاقا من التصدير[6] كجزء لا يتجزأ من الدستور الذي يؤكد على مكانة القانون الدولي الذي أخذت به جل الدساتير في إطار ما أصبح يسمى لدى بعض الفقهاء «بتدويل الدساتير والوطنية»[7].

ولئن كان تصدير الدستور المغربي الجديد ركز على القانون الدولي في علاقته بتوجهات الدبلوماسية المغربية، فإن مواد أخرى (19-55-49 بإحالة من ف 92)[8] رسخت هذا التصور المنعكس من الناحية النوعية على توسيع مجال المعاهدات الدولية، بإضافة نوع جديد من الاتفاقيات – سيتم تطرق إليه لاحقا– لإبراز البعد العلائقي الثنائي والمتعدد الأطراف بين

6– ينظر تصدير دستور 2011، الصادر بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.11.91 في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان (30 يوليو 2011) ، ص. 3601.

7– ينظر هيلين تورار:» تدويل الدساتير الوطنية» ترجمة باسيل يوسف بجك، مراجعة أكرم ألو تري، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2010 ص. 25.

للإطلاع أكثر حول الموضوع ينظر: Elisabeth Zoller : « Droit constitutionnel et droit international » puf 1998.

8– هذه المواد تشير إلى المعاهدات الدولية في دستور 2011 مرجع سالف الذكر.

المغرب وباقي الدول والمنظمات الدولية في المجال الدبلوماسي والحقوقي والاقتصادي والاجتماعي... إلخ.

ويأتي على هرم السلطة الدبلوماسية بالمغرب الملك الذي يمارس صلاحية مهمة في مجال المعاهدات الدولية كالتوقيع والتصديق عليها[9]، وإذا كان هذا الاختصاص الخير يبقى من المجالات المحفوظة له، فإن إجراء التوقيع يمكن تفويضه من الناحية العملية لرئيس الوزراء أو زير الخارجية أو لأي وزير أخر بمقتضى وثيقة التفويض الكامل[10].

وإذا كان الملك في ظل الدساتير السابقة تمتع بصلاحيات واسعة في هذا المجال فإن دستور 2011 وسع من صلاحيات البرلمان في مجال المعاهدات حيث أصبح بإمكانه الموافقة على العديد من المعاهدات قبل المصادقة وهي:

- **معاهدات السلم،**
- **معاهدات الاتحاد،**
- **المعاهدات التجارية،**
- **المعاهدات التي تستلزم اتخاذ تدابير تشريعية،**
- **المعاهدات المرتبطة بحقوق المواطنات والمواطنين العامة والخاصة[11].**

إن الاختصاصات الحديثة المحددة للبرلمان في مجال المعاهدات الدولية، أعادت نوعا من التوازن في الاختصاص بين الملك والبرلمان في المجال الدبلوماسي، خاصة أنه، أي البرلمان كان دائما بعيدا في المساهمة لإبرام المعاهدات حيث تتكلف السلطة التنفيذية للتفاوض، إما من طرف وزير الخارجية، باعتباره منسق العلاقات الخارجية لبلاده، وله اطلاع كبير على الملفات التي لها علاقة بالسياسة الخارجية، كما أن هذا التفوق كرسته اتفاقية فينا لعام 1969 [12]. كما يمكن لباقي الوزراء كل في القطاع المشرف عليه أن يتولى القيام بإجراء التوقيع بتفويض من السلطة المختصة.

9- طبقا لمقتضيات المادة 55 من الدستور الجديد فإن الملك هو الذي يوقع ويصادق على المعاهدات، كتعبير عن رضا الدولة للالتزام بالمعاهدات عملا بالمادة 11 من اتفاقية قانون المعاهدات التي تنص على أنه» يمكن التعبير عن رضا الدولة الالتزام بالمعاهدة بتوقيعها، أو بتبادل وثائق إنشائها ، أو بالتصديق عليها أو بالموافقة عليها، أو بقبولها أو بالانضمام إليها، أو بأية وسيلة أخرى متفق عليها».

10- نصت اتفاقية فينا 1969 في المادة الثانية الفقرة 1/ج أن المقصود بتوتيقة التفويض الكامل تلك الوثيقة الصادرة عن السلطة المختصة في الدولة التي تعين شخصا أو أشخاصا لتمثيل الدولة في المفاوضة، أو في اعتماد نص المعاهدة أو توثيقه، أو في التعبير عن رضا الدولة الالتزام به أو في القيام بأي تصرف آخر يتعلق بالمعاهدة.

11- تنظر المادة 55 الفقرة 2 من دستور 2011.

12- تنظر المادة السابعة الفقرة 2/ من اتفاقية فينا 1969.

– للاطلاع حول الموضوع أكثر انظر مؤلف أستاذنا عبد الواحد الناصر : «التطبيقات المغربية لقانون العلاقات الدولية»، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2004.

– انظر عبد الواحد الناصر، نفس المرجع ، ص. 44.

ومادام الأمر كذلك، فإن ممارسة البرلمان لاختصاصاته تستدعي التساؤل عن كيفية ممارسة هذه المهام مادام الأمر يتعلق بإجراء تشريعي يتطلب صدور قانون، فإن الممارسة العملية هي الكفيلة لتوضيح ذلك، وقد تلجأ الحكومة بمقتضى مرسوم توجهه إلى البرلمان تطلب فيه إعطاء الإذن (بالموافقة) لأجل المصادقة إما بالقبول أو الرفض دون الدخول في محتويات المعاهدة لتعديلها، لأن هذا الاختصاص مخول للسلطة التنفيذية- كما سبق الإشارة لذلك، وهناك سؤال آخر يطرح إذ ما قرر البرلمان رفض إعطاء الموافقة، وهو افتراض بعيد عن الواقع لأنه لم يثبت في تاريخ الممارسة الدستورية لاختصاص البرلمان في هذا المجال أن رفض إعطاء الإذن للمصادقة خاصة المعاهدات التي تترب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة.

الفقرة الثانية :

مستجدات علاقة المعاهدات الدولية بالنظام القانوني المغربي في دستور 2011

إن أهم مستجدات دستور 2011 في مجالا المعاهدات، أنه حسم في حالة التعارض بين المعاهدات المخالفة للدستور وأزال الغموض الذي كان قائما في نص الفقرة الأخيرة من المادة 31 من دستور 1996 الذي ينص على أنه «تقع المصادقة على المعاهدات التي يمكن أن تكون غير متفقة مع نصوص الدستور بإتباع المسطرة المنصوص عليها فيما يرجع لتعديله» والتي تقتضي أن يصدر الملك ظهير لعرضها على الشعب قصد الاستفتاء[13]، وأن تتم الموافقة عليها باستفتاء شعبي[14]، وأن لا تمس المعاهدة بالنظام الملكي للدولة المغربية أو بالنصوص المتعلقة بالدين الإسلامي[15].

وعند استفتاء هذه الشروط تصبح المعاهدة ملزمة للمغرب[16]. وبمقتضى الدستور الجديد تم التنصيص صراحة على هذه الإجراءات بحيث يتم مراجعة الدستور لفائدة المعاهدة طبقا للفقرة الأخيرة من مقتضيات المادة 55 «.. أن التزاما دوليا يتضمن بندا يخالف الدستور، فان المصادقة على هذا الالتزام لا تقع إلا بعد مراجعة الدستور».

فهذا التوجه قد يولد نقاشا بين فقهاء القانون الدستوري والقانون الدولي مستقبلا. فقد يذهب الاتجاه الأول انتقال المشرع الدستوري كونه أعطى مكانة أسمى للمعاهدة على

13- المادة 105 من الدستور 1996 « تعرض مشاريع واقتراحات مراجعة الدستور بمقتضى ظهير على الشعب قصد الاستفتاء».

14- نفس المادة الفقرة 2 « تصير المراجعة نهائيا بعد إقرارها بالاستفتاء».

15- المادة 106 «النظام الملكي للدولة وكذلك النصوص المتعلقة بالدين الإسلامي لا يمكن أن تتناولها المراجعة».

16- ينظر عبد الواحد الناصر، مرجع سابق الذكر، ص. 37.

الدستور حينما اقر بمراجعة هذا الأخير وليصبح منسجما مع المعاهدة. وليس العكس، وحتى إذا تم التسليم بهذا الطرح فالملاحظ أن عملية مراجعة الدستور تخضع لتقنيات وإجراءات وشروط يصعب تطبيقها إذا لم تكن هناك الإرادة السياسية الكاملة حاضرة، وبالتالي قد تصطدم في الحصول على الموافقة الشعبية التي تتطلبها المراجعة أما المدافعون عن هذا الطرح فقد يرون فيه تغليب القانون الدولي والأخذ بغير ذلك قد يؤدي إلى هدم فكرة القانون الدولي التي تنص عليه كل الدساتير وكذلك الأمر هنا لا يخلو من توضيح فإقدام المشرع الدستوري على هذا التوجه ليس الهدف منه تقزيم الدستور، ولكن للخروج من الإشكالات التي قد تطرحها تنصيص تعديل المعاهدة لفائدة الدستور لأن الأمر يتطلب الدخول في إجراءات شكلية من جديد تنص عليها اتفاقية فيينا لعام 1969 بخصوص إبرام المعاهدات، ولو أراد المشرع الدستوري ذلك لنص صراحة عليه في الدستور. ولتفادي الغوص في مثل هذا النقاش وإشكالاته يمكن اللجوء إلى طريقة أخرى نصت عليها اتفاقية فيينا لعام 1969، فحينما تكون هناك بنود لمعاهدة معينة تخالف الدستور بدل تعديل هذا الأخير، يمكن للدولة أن تستعمل حقها في التحفظ[17] على تطبيق تلك البنود المخالفة لدستورها.

كما أنه من مستجدات دستور 2011 في مجال المعاهدات، كونه حسم بشكل صريح في مسألة مرتبة المعاهدات في النظام القانوني المغربي، حيث وضعها في مرتبة أقل من الدستور وأعلى من التشريعات الوطنية بعد استفتاء الشروط المحددة بمقتضى الدستور الذي ينص: «جعل الاتفاقيات الدولية، كما صادق عليها المغرب، وفي نطاق أحكام الدستور، وقوانين المملكة، وهويتها الوطنية، والعمل على ملاءمة هذه التشريعات، مع ما تتطلبه تلك المصادقة[18]، وهذا التوجه أخد به كذلك الدستور الفرنسي في المادة 55 منه[19]، وإذا كان ذلك خلف نقاشا فقهيا وقضائيا في فرنسا[20].

وقد يطرح نفس الأمر في المغرب بخصوص هذا النوع من المعاهدات حينما تستوفي الشروط المذكورة هل ستطبق على القوانين السابقة أم اللاحقة «عدم رجعية المعاهدات الدولية» قياسا على «مبدأ عدم رجعية القوانين»، أم هما معا؟ فهذه الأسئلة قد تجيب عنها الممارسة الدستورية مستقبلا.

17- تنظر المواد من (من 19 إلى 23) الخاصة بالتحفظات المنصوص عليها في اتفاقية فيينا لعام 1969 مرجع سالف الذكر.

18- تصدير دستور 2011 الفقرة الأخيرة، مرجع سالف الذكر.

19- تنظر المادة 55 من الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة 4 أكتوبر 1958.

20- للاطلاع أكثر حول الموضوع ينظر عرفات أبو حجازة:» مكانة القانون الدولي العام في إطار القواعد الداخلية والدستورية والتشريعية» الناشر دار النهضة العربية القاهرة 2004.

الفقرة الثالثة :

الشروط الإجرائية الجديدة لتطبيق المعاهدات الدولية في القانون المغربي

إذا كانت إجراءات التصديق أو الموافقة من طرف الجهات المختصة دستوريا ضرورية لتمكن المعاهدة من النفاذ إلى النظام القانوني المغربي، فإن هناك شروط إجرائية أخرى ضرورية يستوجب توفرها، كنشر المعاهدات في الجريدة الرسمية.

فكل الدساتير السابقة لم تشر إلى تقنية نشر المعاهدات كشرط إضافي تجعل المعاهدة مستكملة لكل شروط تطبيقها في النظام القانوني المغربي، واكتفت بعض القوانين الإشارة إلى هذه التقنية منها المادة الأولى من القانون المنظم للجنسية المغربية[1] الذي ينص على أن: «تحديد المقتضيات المتعلقة بالجنسية المغربية بموجب القانون وعند الاقتضاء بمقتضى المعاهدات والأوقاف الدولية التي تقع المصادق عليها والموافق على نشرها.

إن مقتضيات المعاهدات والأوقاف الدولية المصادق عليها والموافق على نشرها ترجح على أحكام القانون الداخلي».

ونظرا لأهمية النشر باعتباره إجراء يمكن العموم من العلم بوجود اتفاق دولي صادق عليه المغرب. نص الدستور الجديد على ضرورة نشر[2] كل المعاهدات بل إن هذا الإجراء مكنت من تحديد مرتبة المعاهدة في النظام القانوني المغربي مما يجعله شرطا جوهريا أكثر منه إجراء تقني.

لذا منذ دخول الدستور الجديد حيز التنفيذ قامت المملكة المغربية بنشر العديد من المعاهدات[3].

هذه إذن أهم المستجدات التي جاء بها دستور 2011 في مجال المعاهدات الدولية، والتي تحتاج إلى مقتضيات إجرائية تحدد كيفية ممارسة اختصاصات كل سلطة في نطاقها المحدد، كما أن الممارسة الدستورية كفيلة بتكريس الضوابط القانونية والتشريعية والتنظيمية بمساهمة بنقاش الباحثين والأكاديميين في مجال القانون الدستوري والقانون الدولي.

1- ينظر ظهير 6 شتنبر 1958 المنظم للجنسية بالمغرب.

2- ينظر تصدير دستور 2011، الجريدة الرسمية مرجع سالف الذكر.

3- للاطلاع حول الموضوع ينظر موقع الأمانة العامة للحكومة : www.sgg.gov.ma

مكانة الاتفاقيات الدولية في الدستور المغربي

الأستاذة عادلة الوردي
كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية بالدار البيضاء

تقديم

دأب المغرب منذ حصوله على الاستقلال على الانخراط في المنظومة الكونية لحقوق الإنسان، وذلك بمصادقته وانضمامه للعديد من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، مؤمنا بأن هذه المواثيق تعتبر كسبا ديمقراطيا وحقوقيا كبيرا له ولغيره من البلدان التي تنشد تحقيق ديمقراطية فعلية في كل المجالات.

ويشكل حرص المغرب على تسجيل انخراطه الفعلي والدائم في المنتظم الدولي أحد المحددات الأساسية لسياسته الخارجية، والتي تتخذ تمظهرات عدة في مقدمتها الاستناد إلى احترام المواثيق الدولية المصادق عليها ودسترة هذا الموقف في مختلف الوثائق الدستورية للمملكة. غير أن الموقف من المواثيق الدولية تطور بشكل ملحوظ ما بين دساتير عهد الراحل الحسن الثاني ودستور عهد الملك محمد السادس.

وفي هذا الصدد، طرح السؤال الذي تنازعته منذ سنوات مختلف التيارات الحقوقية والمدنية والسياسية في المغرب، وهو لمن تكون الأولوية حين تعارض نص قانوني ومعاهدة دولية؟ هل الترجيح يكون لمقتضيات الاتفاقيات الدولية أم للتشريع الوطني؟.

ملامسة هذه الإشكالية ستتم من خلال التعرف على موقف المشرع الوطني منها في فترة ما بعد دستور 2011 وكذلك من خلال المقتضيات المضمنة بدستور 2011.

المطلب الأول:
الوضعية قبل التعديل

إذا كان القانون الأساسي للمملكة المغربية[4] والذي تضمن مجموعة من المبادئ لتسيير الحكومة إلى حين إنجاز الدستور – قد أعلن في فصله الخامس عشر (15)[5] عن تعلق المغرب

4– ظهير شريف رقم 1.61.167 بإعلان قانون أساسي للمملكة المغربية، جريدة رسمية عدد 2537 الصادرة بتاريخ 24 ذي الحجة 1380 (09 يونيه 1961)، ص. 1466-1467.

5– ينص الفصل 15 من القانون الأساسي للمملكة المغربية لسنة 1961 على ما يلي: « ينهج المغرب في المجال الخارجي سياسة عدم التبعية، لأنه يرى ذلك أحسن وسيلة للمساهمة في حفظ السلم العالمي.

بمبادئ مؤتمر باندونغ[6]، ووفاءه لجامعة الدول العربية[7]، ولميثاق منظمة الأمم المتحدة[8]، فإن هذا الإعلان سرعان ما تم الارتقاء به إلى تصدير دستور 1962 [9] الذي جاء فيه «إدراكا منها لضرورة إدراج عملها في إطار المنظمات الدولية، فإن المملكة المغربية التي أصبحت عضوا عاملا نشيطا في هذه المنظمات، تتعهد بالتزام ما تقتضيه مواثيقها من مبادئ وحقوق وواجبات»[10].

وستتم في المراجعة الدستورية لسنة 1992 [11] إضافة «... وتؤكد تشبثها بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا...». وهذا الالتزام بصيغته هاته سيدخل خانة الثوابت في دستور 1996 [12] بعدم تعرضه لأي تعديل.

فالملاحظ إذن، أن المرجعية الدولية حاضرة بقوة في كافة الوثائق الدستورية المغربية منذ استقلال البلاد، غير أن الحدود الدستورية للالتزامات الدولية للمغرب أثارت عدة إشكاليات ترتبط أساسا بمدى ملاءمة النص القانوني مع أحكام الاتفاقيات الدولية، وهو تعارض يمكن مقاربته من مستويين، مستوى نظري يحيل على حدود المرجعية ومستوى عملي يسائل الحدود التطبيقية.

ويعلن تعلقه بمبادئ مؤتمر باندونغ، ووفاءه لجامعة الدول العربية التي يعمل لتقويتها، ولميثاق منظمة الأمم المتحدة».

6- مؤتمر باندونغ أو Bandung Conférence هو مؤتمر عقد بمدينة باندونغ الاندونيسية في 18 أبريل 1955 (26 شعبان 1374)، حضرته وفود 29 دولة افريقية وأسيوية، استمر لمدة ستة (6) أيام، وكان النواة الأولى لنشأة حركة عدم الانحياز.

7- منظمة تضم دولا في الشرق الأوسط وإفريقيا، تأسست في 22 مارس 1945، ويعتبر أعضاؤها دولا عربية. المقر الدائم لجامعة الدول العربية في القاهرة عاصمة مصر، وأمينها العام الحالي هو الدكتور نبيل العربي. والمغرب عضو في هذه الجامعة منذ سنة 1958.

8- وقع ميثاق الأمم المتحدة في 26 يونيو 1945 في سان فرانسيسكو في ختام مؤتمر الأمم المتحدة الخاص بنظام الهيئة الدولية، وأصبح نافذا في 24 أكتوبر 1945.

9- ظهير شريف بإصدار الأمر بتنفيذ الدستور المغربي، الجريدة الرسمية عدد 2616 مكرر، الصادرة بتاريخ 22 رجب 1382 (19 دجنبر 1962).

10- وهي نفس الصياغة في دستور سنة 1972.

11- ظهير شريف رقم 1.92.155 صادر في 11 من ربيع الآخر 1413 (9 أكتوبر 1992) بتنفيذ نص مراجعة الدستور، الجريدة الرسمية عدد 4172 بتاريخ 16 ربيع الآخر 1413 (14 أكتوبر 1992).

12- ظهير شريف رقم 1.96.157 صادر في 23 من جمادى الأولى 1417 (7 أكتوبر 1996) بتنفيذ نص الدستور المراجع، الجريدة الرسمية عدد 4420 بتاريخ 26 جمادى الأولى 1417 (10 أكتوبر 1996).

الفقرة الأولى :
المستوى النظري: الاتفاقيات الدولية بين خصوصية الدولة وكونية حقوق الإنسان

في المغرب وغيره من البلدان لطالما شغلت إشكالية ملاءمة المواثيق الدولية مع النصوص التشريعية الوطنية بال العديد من المتتبعين والمهتمين بمجال حقوق الإنسان، وكانت موضوع عدد من الندوات والأيام الدراسية داخل الجامعة المغربية، يتجاذبها اتجاهين فكريين: أول يرى أن كل الاتفاقيات مقبولة ما دامت لا تتعارض مع ثوابت المملكة المغربية وخاصة عدم المساس بالمرجعية الإسلامية والحق في السيادة الوطنية (هذا الاتجاه يمثله التيار الإسلامي أي الحركة الإسلامية المغربية)[13]، وثان معارض متشبث بضرورة التنصيص الدستوري على أولوية المرجعية الدولية(يمثله اليسار المغربي)[14].

أولا : التوجه الأول: الاتفاقيات مقبولة ما دامت لا تتعارض والسيادة الوطنية:

لطالما دافع هذا التوجه الفكري على مشروعية الدول على ملاءمة القوانين الدولية بشكل لا يتعارض مع الثوابت الوطنية والدينية والسيادية للدولة والمنصوص عليها في دستورها، وبشكل يحفظ خصوصيات الدولة، ويرى هذا التوجه أن التوازن ضروري حيث يقر بضرورة الانفتاح على القوانين والمواثيق الدولية لكن بشكل يضمن الحفاظ والدفاع على السيادة الوطنية والاحتكام إلى المرجعية الإسلامية باعتبار الإسلام هو دين الدولة، والدولة تضمن لكل واحد حرية ممارسة شؤونه الدينية (الفصل 3 من دستور 2011). فحسب متبني هذا التوجه فكل الاتفاقيات مقبولة ما دامت لا تتعارض مع الثوابت وتراعي الخصوصيات الوطنية والتاريخية والحضارية للمغرب.

ثانيا : التوجه الثاني: أولوية المرجعية الدولية لحقوق الإنسان :

في مقابل التوجه الأول، الذي يدافع بشدة على ضرورة خلق توازن بين مبدأ سيادة وخصوصية الدولة وبين اعتماد المواثيق والمعاهدات الدولية، برز هذا التوجه الفكري الذي يدعو إلى سمو المرجعية الدولية لحقوق الإنسان على باقي الدساتير والقوانين الوطنية، ويدافع بشدة على سمو المرجعية الدولية على القوانين الوطنية وملاءمة التشريعات الوطنية مع كل

13- عبد المولى بوخريص: « المعاهدات الدولية والقوانين المغربية: مواءمة صعبة بين الخصوصية والعالمية» ، سياسة واقتصاد، 23 يوليوز 2011.

14- نفس المرجع.

الاتفاقيات الدولية بغض النظر عن مدى تعارضها مع الثوابت الوطنية والمرجعية الإسلامية. ويدعو إلى ضرورة ملاءمة التشريعات الوطنية مع كل الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، بل ورفع التحفظات على هذه الاتفاقيات، معتبرا أن الغاية من إقرار الأمم المتحدة نظام التحفظات هي تشجيع الدول على التوقيع والانضمام إلى هذه المواثيق، وبالتالي استغلال الدول لمبدأ التحفظات لمنع تنفيذ الاتفاقيات والتحفظ على بنود أساسية ومهمة في هذه الاتفاقيات من شأنه إفراغ هذه المواثيق من محتواها ومضامينها. ويعتبر بالتالي تحايل على هذه المواثيق بشكل من شأنه التأثير على الهدف من سنها.

وبالرجوع إلى اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 نجد أن النقطة (د) من المادة الثانية هي السند القانوني لممارسة حق التحفظ، حيث تعرف هذه النقطة التحفظ بأنه: «إعلان من جانب واحد، أيا كانت صيغته أو تسميته، تصدره دولة ما عند توقيعها أو تصديقها أو قبولها أو إقرارها أو انضمامها إلى معاهدة، مستهدفة به استبعاد أو تغيير الأثر القانوني لبعض أحكام المعاهدة من حيث سريانها على تلك الدولة؛».

وإذا كان البعض يرى أن لجوء الدولة لممارسة حق التحفظ ما هو إلى وسيلة لإفراغ المعاهدات الدولية من مضامينها، فإن ما يمكن قوله في هذا الشأن هو أن التحفظ لا يكون على المعاهدة كلها وإنما على بند واحد أو بعض البنود التي يكون من شانها المس بخصوصياتها وبثوابتها الدينية

وتجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أن التحفظ لا تمارسه الدول العربية فقط بل إن دولا قوية تحفظت على مجموعة من بنود بعض أهم الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان لما تعلق الأمر بسيادتها الوطنية أو تعارضها مع ثوابتها الدينية، بل الأكثر من ذلك رفضت التوقيع عليها[15].

الفقرة الثانية :

المستوى العملي : تجليات مبدأ الأولوية في القانون المغربي

لقد سار المشرع المغربي في اتجاه ترجيح الاتفاقيات الدولية على القانون الداخلي المغربي منذ مدة طويلة، ويمكن تحديد ملامح ومظاهر الأولوية في التشريع المغربي من خلال عدة

15– مثلا الولايات المتحدة الأمريكية دولة متقدمة وقوية إلا أنها لم توقع على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة ولا على الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل، بل إنها ترفض التوقيع على عدد كبير من الاتفاقيات الدولية.

تشريعات متفرقة من بينها:

- قانون الجنسية[16]، والذي نص في مادته الأولى (1) بخصوص المصادر القانونية في مادة الجنسية على أن الأحكام المتعلقة بالجنسية المغربية تحدد بموجب القانون، وعند الاقتضاء بمقتضى المعاهدات أو الأوفاق الدولية المتعلقة بالجنسية المصادق عليها والموافق على نشرها والتي ترجح على أحكام القانون الداخلي. إذن فمقتضيات المعاهدات أو الأوفاق الدولية المصادق عليها والموافق على نشرها ترجح على أحكام القانون الداخلي،
- ظهير تسليم المجرمين الأجانب إلى حكومتهم[17]، نص في مادته الأولى (1) على أن التسليم والمسطرة المتبعة في هذا الشأن تخضع للفصول التالية ما لم تكن هناك مقتضيات مخالفة لها ناجمة عن المعاهدات،
- القانون المتعلق بحقوق المؤلف والحقوق المجاورة[18]، نص صراحة على هذا المبدأ من خلال منطوق المادة 68 : «إن مقتضيات أي معاهدة دولية متعلقة بحقوق المؤلف والحقوق المجاورة والتي تكون المملكة المغربية قد صادقت عليها، تعتبر قابلة للتطبيق على الحالات المنصوص عليها في هذا القانون.

وفي حالة وجود تعارض بين مقتضيات هذا القانون ومقتضيات معاهدة دولية صادقت عليها المملكة المغربية، تطبق مقتضيات المعاهدات الدولية»،

- القانون المتعلق بالمسطرة الجنائية[19]، ينص في مادته 713 على أولوية الاتفاقيات الدولية على القوانين الوطنية فيما يخص التعاون القضائي مع الدولة الأجنبية، وهو ما تؤكده الفقرة الأخيرة من المادة 724 فيما يخص تسليم المجرمين والمادة 741 التي تنص على أنه : «يكون التسليم الذي تحصل عليه السلطات المغربية باطلا إذا تم إجراؤه في غير الأحوال المنصوص عليها في هذا القانون، ما عدا إذا نصت اتفاقيات دولية نافذة المفعول على مقتضيات مخالفة».

16– القانون رقم 62.06 الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.07.80 الصادر في 3 ربيع الأول 1428 (23 مارس 2007) بتغيير وتتميم الظهير الشريف 1.58.250 الصادر في 21 من صفر 1378 (6 شتنبر 1958) بسن قانون الجنسية المغربية، الجريدة الرسمية عدد 5513 بتاريخ 2 أبريل 2007.

17– ظهير شريف رقم 1.58.057 بشأن تسليم المجرمين الأجانب إلى حكوماتهم ، الجريدة الرسمية عدد 2408 بتاريخ 19 دجنبر 1958.

18– القانون رقم 2.00 المتعلق بحقوق المؤلف والحقوق المجاورة الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.00.20 صادر في 9 ذي القعدة 1920 (15 فبراير 2000)، الجريدة الرسمية عدد 4796 بتاريخ 14 صفر 1421 (18 ماي 2000).

19– القانون رقم 22.01 المتعلق بالمسطرة الجنائية الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.02.255 صادر في 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002)، الجريدة الرسمية عدد 5078 بتاريخ 30 يناير 2003 .

بل إن ديباجة هذا القانون اعتبرت أن : «... مصادقة المملكة المغربية على جملة من المواثيق والاتفاقيات الدولية أصبحت تفرض تدخل المشرع من أجل ملاءمة قانونه مع التوجه العالمي»؛ وأن القانون الجديد سلك في معالجته لقضايا الأحداث اعتماد مبادئ الشريعة الإسلامية وأحكام الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي صادقت عليها المملكة المغربية،

- قانون المحاماة[20] : تنص المادة 5 من هذا القانون على أنه يشترط في المرشح لمهنة المحاماة أن يكون مغربيا أو من رعايا دولة بينها وبين المملكة المغربية اتفاقية تسمح لمواطني كل الدولتين بممارسة مهنة المحاماة في الدولة الأخرى،
- القانون المتعلق بحماية الملكية الصناعية[21]: تنص المادة 3 على أنه يستفيد من الحماية رعايا البلدان المشتركة في كل معاهدة مبرمة في مجال الملكية الصناعية يكون المغرب طرفا فيها وينص في أحكامها بالنسبة لرعاياه على معاملة لا تقل عن المعاملة التي يستفيد منها بالبلدان المعنية.

وحسما لكل خلاف مرتبط بهذه المسألة، جاء في تصدير الدستور الجديد 2011 التزام واضح بقواعد القانون الدولي المصادق عليها من طرف المملكة المغربية. «...فإن المملكة المغربية...تؤكد وتلتزم بما يلي:

-...

- جعل الاتفاقيات الدولية، كما صادق عليها المغرب، وفي نطاق أحكام الدستور، وقوانين المملكة، وهويتها الراسخة، تسمو، فور نشرها، على التشريعات الوطنية، والعمل على ملاءمة هذه التشريعات، مع ما تتطلبه تلك المصادقة».

ويبدو جليا من خلال هذه النصوص تفاوت القيمة القانونية للقانون الدولي من تشريع وطني لأخر وذلك إما من خلال مجرد الإحالة عليه أو من خلال الاعتراف صراحة بسموه على القانون الداخلي عند التعارض.

20- القانون رقم 28.08 المتعلق بتعديل القانون المنظم لمهنة المحاماة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.08.101 صادر في 20 من شوال 1429 (20 أكتوبر 2008)، الجريدة الرسمية عدد 5680 الصادرة بتاريخ 7 ذو القعدة 1429 (6 نونبر 2008).

21- القانون رقم 17.97 المتعلق بحماية الملكية الصناعية، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.00.19 صادر في 9 ذي القعدة 1420 (15 فبراير 2000)، الجريدة الرسمية عدد 4776 بتاريخ 9 مارس 2000.

الفقرة الثالثة :
موقف القضاء من إشكالية الأولوية[22]

رغم ما كان يستفاد من الدساتير المغربية (1962-1996) من التزام بالمواثيق الدولية فإن غياب مقتضيات صريحة تعطي للاتفاقيات الدولية المصادق عليها سموا على القوانين الداخلية، يثير عدة صعوبات وعراقيل تطرح في توصيف مكانة الاتفاقيات الدولية في القانون المغربي بما لهذا التوصيف من خطورة لارتباطه الوثيق بالعمل القضائي وبالتالي بحقوق وحريات الأفراد والجماعات، علما أن دساتير دول متقدمة وضعت حدا لمثل هذه الإشكاليات بإقرار مكانة متميزة لالتزاماتها الدولية.

وقد اختلفت الدساتير في نظرتها للقيمة القانونية للمعاهدات الدولية مقارنة بالتشريعات الوطنية وباختلاف القيمة القانونية للمعاهدة، حيث أن دساتير اعتبرت المعاهدات الدولية أقوى من القانون الداخلي، بحيث تزداد مكانة هذه المعاهدات إذ يصل الأمر إلى إمكانية تعديل الدستور نفسه إذا ظهر تعارض بين الدستور والمعاهدة[23].

فقد اختلفت الدساتير في نظرتها للقيمة القانونية للمعاهدات الدولية مقارنة بالتشريعات الوطنية وباختلاف القيمة القانونية للمعاهدة ومن هذه الدساتير من وضعت الاتفاقيات الدولية في مكانة أقوى من القانون الداخلي، فالدستور الفرنسي لسنة 1958 كما جرى تعديله في 23 يوليوز 2008 خص في مادته 55 [24] المعاهدات والاتفاقيات التي تم التصديق أو الموافقة عليها قانونا، بقوة تفوق قوة القوانين، شريطة مبدأ المعاملة بالمثل، كما أن الدستور الألماني ل 23 ماي 1949 المعدل بتاريخ 20 دجنبر 1993 اعتبر في مادته 25 [25] أن القواعد العامة للقانون الدولي تشكل جزءا لا يتجزأ من القانون الفيدرالي، ولها أسبقية على القوانين.

22– للتوسع أكثر في الموضوع يراجع : إبراهيم سبتي: «محاولة لتحديد مواقف المجلس الأعلى في حالة تنازع القوانين والاتفاقيات الدولية»، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، شعبة القانون العام، جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء، السنة الجامعية 2002-2003 صفحة 25 و26.
– بلعيد كرومي: «سلطة القاضي في تفسير النصوص الشرعية والوضعية»، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون الخاص، جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء، السنة الجامعية 1990-1991، صفحة 451.

23– للمزيد ينظر قيس شهاب حمد يوسف الجعفري :» الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية: دراسة مقارنة»، رسالة الماجستير في القانون العام، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، 2010.

24– L'Article 55 de la Constitution de la République Française stipule que : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont، dès leur publication، une autorité supérieure à celle des lois، sous réserve، pour chaque accord ou traité، de son application par l'autre partie. ».

25– تنص المادة 25 من دستور ألمانيا الاتحادية على ما يلي:
« The general rules of international law shall be an integral part of federal law. They shall take precedence over the laws and directly create rights and duties for the inhabitants of the federal territory. ».

وقد كان من أهم نتائج غموض موقف الدستور المغربي من إشكالية الأولوية هو تضارب الاجتهاد القضائي بين اتجاه يرجح القانون الوطني وآخر مقابل يجعل الاتفاقية الدولية في وضعية أسمى من القانون الوطني. حيث عرضت على القضاء المغربي عدة قضايا أثير خلالها موضوع مدى سمو الاتفاقيات الدولية على القانون الوطني، واتخذت المحاكم بشأنها مواقف متباينة ومختلفة بين أحكام رجحت الاتفاقيات الدولية وأخرى رجحت القانون الداخلي. خصوصا وأن المشرع المغربي ينص صراحة في بعض الحالات على مبدأ ترجيح الاتفاقيات الدولية على القوانين الوطنية كما سبق الذكر.

أولا : قرارات رجحت القانون الوطني :

من خلال تصفح الأحكام القضائية نجد أن هناك العديد من الحالات التي سار فيها القضاء إلى ترجيح القانون الوطني على الاتفاقيات الدولية مؤمنا بمبدأ سمو التشريع الداخلي على الالتزام الدولي حتى ولو كانت البلاد مصادقة أو موقعة أو منضمة إلى تلك المعاهدة. ومن بين الحالات نذكر على سبيل المثال:

- قضية السيدة «كرير»، حيث جنح المجلس الأعلى إلى ترجيح القانون الوطني على الاتفاقية الدولية بنصه على أنه : «لكن حيث أن ظهير 20 فبراير 1961 الذي ينظم تحديد الإكراه البدني لا زال ساري المفعول ولم يصدر أي قانون يأمر بإلغائه، والمحكمة ملزمة بتطبيق القانون وليس من اختصاصها تعديل القانون أو إلغاوه وعليه فإن ما قضت به المحكمة المصدرة للقرار المطعون فيه مرتكز على أساس قانون»[26]،
- أمر استعجالي[27] صادر عن رئيس المحكمة الابتدائية بالرباط جاء فيه: «حيث دفع الطالب بعدم قانونية الاعتقال لأن الإكراه البدني إجراء يخالف مقتضيات المادة 11 من الميثاق الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية[28] التي تنص على أنه لا يجوز سجن إنسان على أساس عدم قدرته على الوفاء بالتزام تعاقدي»[29].

26- قرار غير منشور للمجلس الأعلى بتاريخ 10 يونيو 1997، اشار إليه ابراهيم سنتي، مرجع سابق، صفحة 14.

27- أمر استعجالي رقم 2394 صادر بتاريخ 24 نونبر 1926. وارد عند لحسن بيهي وهشام العبودي:» الإكراه البدني في الديون التعاقدية بين الإبقاء والإلغاء» ، مجلة القانون المغربي ، عدد 09 دجنبر 2005، صفحة 36.

28- هو الميثاق الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المبرم بنيويورك يوم 3 رمضان 1380 (16 دجنبر 1966)، وقد صادقت المملكة المغربية عليه بتاريخ 27 مارس 1979، ونشر بالجريدة الرسمية للمملكة عدد 3525 الصادرة بتاريخ 6 رجب 1400 (21 مايو 1980)، بمقتضى ظهير شريف رقم 1.79.186 بتاريخ 17 ذي الحجة 1399 (8 نونبر 1979).

29- L'Article 11 stipule que : « Nul ne peut être emprisonné pour la seule raison qu'il n'est pas en mesure d'exéc - ter une obligation contractuelle ».

ثانيا : قرارات رجحت الاتفاقية الدولية :

يلاحظ من خلال تصفح عدة أحكام قضائية أن العديد من الاجتهادات القضائية تسير في اتجاه ترجيح أحكام المعاهدات الدولية سواء منها الثنائية أو المتعددة الأطراف على القانون الداخلي، وهذا ما تدل عليه القرارات والأحكام التالية:

- قضية «السيد ميلان MEYLAN» الخاصة بالتسجيل في نقابة المحامين بالنسبة للفرنسيين، حيث رفض مجلس الهيئة بالدار البيضاء إعادة تسجيل السيد «ميلان» بذريعة أنه لا يتكلم اللغة العربية والتي أصبحت بمقتضى قانون 26 يناير 1965 اللغة الرسمية الوحيدة المتعامل بها لدى المحاكم المغربية، وقد أصدرت محكمة الاستئناف بالرباط حكما مهما في هذه القضية، إذ أبطل القاضي الحكم مستندا على الاتفاقية الدولية المغربية الفرنسية المبرمة في 2 أكتوبر 1957 وبروتوكولها الإضافي المؤرخ في 20 ماي 1965، وقد سار المجلس الأعلى في هذا الاتجاه في قراره الصادر بتاريخ 1 أكتوبر 1976 والذي أكد على أن جهل لغة البلدين لا يحول دون تسجيل محامي فرنسي أو محامي مغربي بجدول إحدى هيئات المحامين الموجودة في البلدين، إذ يكفي أن ينيب المحامي الفرنسي الذي لا يتكلم اللغة العربية زميلا عنه يتكلم هذه اللغة في جميع مراحل المسطرة غير المكتوبة،
- قضية «السيدة فرانسواز كازالس GHAZAL» الفرنسية الجنسية، والتي رفض تسجيلها بهيئة الدار البيضاء كمحامية متدربة، بحجة أنها لا تتكلم اللغة العربية ولا يمكنها بالتالي ممارسة المهنة في المغرب بعد صدور قانون تعريب العدالة سنة 1965، غير أن محكمة الاستئناف بالرباط اعتبرت أن المقتضيات الوحيدة التي يمكن تطبيقها في طلب السيدة كازالس هي مقتضيات المادة 23 من ظهير 19 ماي 1959 المنظم لمهنة المحاماة في المغرب والذي ينص في فقرته الثالثة على أرجحية تطبيق المعاهدة القضائية الفرنسية المغربية والبروتوكول الإضافي لسنة 1965، فقضت محكمة الاستئناف بالاستجابة لطلب السيدة كازالس، وبالتالي رجحت من خلال هذا الحكم مقتضيات الاتفاقية الدولية على القانون الداخلي،
- قضية « السالمي» ضد البنك الشعبي بالرباط، حيث اعترف المجلس الأعلى ضمنيا بالميثاق الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وذلك بنصه في قرار له[30] على

30- قرار المجلس الأعلى عدد 2163 بتاريخ 1997/04/09، ملف مدني عدد 95/1/2171، منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى عدد 52 لسنة 20، ص. 170.
والحكم الابتدائي الصادر في نفس القضية منشور بمجلة الإشعاع، عدد 4 دجنبر 1990، صفحة 172-173

أنه «إذا كان الفصل 11 من ميثاق الأمم المتحدة المؤرخ في 1966/12/16 المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية والمصادق عليه بالمغرب بتاريخ 1979/03/27، يقضي بعدم جواز سجن إنسان بسبب عدم قدرته على الوفاء بالتزام تعاقدي، فإن القرار المطعون فيه الذي أيد الحكم الابتدائي القاضي بتحديد مدة الإكراه البدني في حق الطالب في حالة امتناعه عن الأداء، ولم يحدده في حالة عدم استطاعته الاداء وعدم قدرته عليه يون غير خارق للفصل المذكور»،

- قضية « هاروشي» اعترف المجلس الأعلى في هذا الملف اعترافا صريحا بالمادة 11 من الميثاق الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، إذ جاء في قراره[31] «...فإنه ليس بالملف ما يفيد أن الطالب ادعى واثبت أنه غير قادر على الوفاء بالتزامه التعاقدي اتجاه المطلوب ومن ثم فإنه طبقا لمفهوم المخالفة للميثاق المذكور يمكن تحديد مدة الإكراه في حق الطرف المدني القادر على الوفاء»،

- مجال النقل البحري، رجحت اتفاقية هامبورج على القانون التجاري الوطني في موضوع مسؤولية الناقل البحري[32]، إذ جاء في قرار الغرفة التجارية بالمجلس الأعلى الصادر بتاريخ 1999/05/19 تحت عدد 90/4356 [33] المبدأ التالي : «إن اتفاقية الأمم المتحدة لنقل البضائع الموقع عليها بهامبورج بتاريخ 1978/03/31 المنضم إليها المغرب بتاريخ 1978/07/17 تعتبر نافذة المفعول منذ تاريخ 1992/11/01 وقانونا ملزما في النطاق الوطني منذ هذا التاريخ.

ويهم التناقض الفصلين 231 و262 من القانون التجاري البحري واللذان يقضيان بامتداد مسؤولية الناقل البحري من تاريخ تسلمه البضاعة إلى تاريخ الوضع الفعلي لها رهن إشارة المرسل إليه، بينما تشير اتفاقية هامبورج إلى أن مسؤولية الناقل تنتهي بتسليمها لمكتب استغلال الموانئ حيث تبدأ من هذا التاريخ مسؤولية هذا الأخير تجاه المرسل إليه،

31- قرار المجلس الأعلى عدد 426، ملف تجاري رقم 99/1716 بتاريخ 2000/03/22، قرار غير منشور أشار إليه إبراهيم سبتي، مرجع سابق، ص. 20.

32- ومن المهم الإشارة إلى أن المجلس الأعلى وإن كان يقر بسمو اتفاقية هامبورغ على القانون الداخلي إلا أنه في بعض الأحيان لا يعلن ذلك صراحة كأن ينعي على المحكمة تطبيقها لقانون التجارة البحري دون توضيح أسباب استبعاد المعاهدة « قرار المجلس الأعلى رقم 380 بتاريخ 1999/3/21 الملف عدد 97/1994 التقرير السنوي للمجلس الأعلى 1999 ص 85. وكان من المحبذ تبني اتجاه واضح بخصوص التعليل وذلك بالإقرار أن المحكمة خرقت مبدأ سمو الاتفاقية الدولية.

33- قرار عدد 754 ملف رقم 90/4356 ، مجلة قضاء المجلس الأعلى، عدد 56 ، ص. 177.

- اتفاقية فارسوفيا: والملاحظ أن المجلس الأعلى وبموجب قراره الصادر بتاريخ 99/2/3 رجح اتفاقية وارسو لسنة 1929 المتعلقة بالنقل الجوي الدولي على القانون الداخلي[34]،
- وفي تعليلها للقرار رقم 1413 الصادر بتاريخ 2007/05/23 أوردت الغرفة الشرعية لمحكمة الاستئناف بالدار البيضاء ما يلي : «وحيث أن الاتفاقية الدولية هي قانون خاص ومقدم في التطبيق على القانون الوطني، وهو هنا مدونة الأحوال الشخصية ومدونة الأسرة التي هي قانون عام، وذلك طبقا لمبدأ سمو هذه الاتفاقيات على القانون الوطني الذي أكده المجلس الأعلى في قراره عدد 754 بتاريخ 1999/05/19 في الملف التجاري رقم 1990/4356 والمنشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى عدد 56» وهو ما يدل على تطبيق مبدأ سمو الاتفاقيات الدولية على القانون الوطني بما فيه مدونة الأسرة،
- وفي القرار عدد 426 الصادر في الملف التجاري عدد 99/1716 بتاريخ 2003/03/22 قضى المجلس الأعلى برفض تطبيق الإكراه البدني نتيجة العجز عن الوفاء بالرغم مما يقضي به ظهير 8 فبراير 1961 المتعلق بممارسة الإكراه البدني في المادة المدنية على الخصوص، حيث تشبت المجلس بتطبيق الفصل 11 من ميثاق الأمم المتحدة المؤرخ في 1966/12/16 المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية المصادق عليه من طرف المغرب بتاريخ 1979/11/18 والذي يقضي بأنه : «لا يجوز سجن إنسان على أساس عدم قدرته على الوفاء بالتزام تعاقدي»، فمن خلال هذا الاجتهاد القضائي تمت مناقشة الفصل 11 من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966 والتي صادق عليها المغرب ونشرت بالجريدة الرسمية سنة 1980،
- قرار المجلس الأعلى عدد 61 بتاريخ 1992/02/13، اعتبرت الغرفة الإدارية الاتفاقية الدولية من مصادر القانون التي ينبغي احترامها فلا يمكن إصدار قرارات إدارية مخالفة لأحكام اتفاقية دولية وهو الأمر الذي يستدعي إلغاءها لاتسامها بعدم الشرعية،
- حكم المحكمة الابتدائية بالحسيمة الصادر بتاريخ 2007/02/22 في الملف عدد 2007/14: «... حيث أن حق الأبناء في متابعة دراستهم من أهم الحقوق الواجب على الأب والأم ومنصوص عليها دستوريا وفي جميع المواثيق الدولية...»،
- حكم المحكمة الابتدائية بطنجة بتاريخ 2009/11/26 في الملف عدد 08/2495 : «... حيث يؤخذ من الفقرة الأولى من المادة الثالثة من الاتفاقية المتعلقة بحقوق الطفل

34- قرار رقم 141 الملف عدد 93/4394، التقرير السنوي للمجلس الأعلى لسنة 1999، ص. 117.

المعتمدة من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة في 20 نوفمبر 1989، المصادق عليها من المغرب في 1993/06/21، أن القضاء يتوجب عليه إيلاء الاعتبار الأول لمصالح الطفل الفضلى عند النظر في النزاعات المتعلقة بالأطفال.

وحيث تنص الفقرة الثانية من المادة العاشرة من الاتفاقية المذكورة على أن للطفل الذي يقيم والداه في دولتين مختلفتين الحق في الاحتفاظ بصورة منتظمة بعلاقات شخصية واتصالات مباشرة لكلا والديه. وتحقيقا لهذه الغاية ووفقا لالتزام الدول الأطراف بموجب الفقرة 2 من المادة 9 تحترم الدول حق الطفل ووالديه في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلدهم هم، وفي دخول بلدهم، ولا يخضع الحق إلا للقيود التي ينص عليها القانون...»،

- حكم المحكمة الابتدائية بطنجة في الملف عدد 2009/1607/616 : «... وحيث أن المحكمة في قضية الحضانة تراع سائر الظروف والمعطيات الواقعية والقانونية والتي تسير جميعها في اتجاه البحث عن المصلحة الفضلى للمحضون باعتبار المصلحة هي المدار الذي تدور في فلكه الأحكام الخاصة بالمحضون إعمالا لإتفاقية حقوق الطفل المؤرخة في 20 نونبر 1989 والتي انضم إليها المغرب في 1993/06/21....».

من خلال الأحكام والقرارات المفصلة سابقا يتضح أن القضاء المغربي أخذ يميل إلى جانب ترجيح الاتفاقيات الدولية، وهو ما يدل على دور القضاء في بلورة القاعدة القانونية، خاصة وأن اجتهادات وتأويلات القضاء كفيلة بإعطاء البعد الحقيقي للقاعدة القانونية.

المطلب الثاني :

إشكالية أولوية الاتفاقيات الدولية في دستور 2011

تأكيدا للتوجه القضائي الذي سار في اتجاه ترجيح مضامين الاتفاقيات الدولية على القانون الداخلي، وحسما لكل خلاف يثار بخصوص إشكالية سمو المواثيق الدولية على القوانين الوطنية، واستجابة كذلك لتوصيات هيئة الإنصاف والمصالحة التي تضمنها تقريرها خاصة تلك المتعلقة ب «دعم التأصيل الدستوري لحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا وذلك عبر ترسيخ واضح لمبدأ سمو المعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان. وبشكل عام سمو معايير القانون الدولي والقانون الإنساني على القوانين الوطنية»، نص دستور المملكة المغربية لسنة 2011 في تصديره بشكل صريح وواضح على «جعل الاتفاقيات الدولية، كما صادق عليها المغرب، وفي نطاق أحكام الدستور، وقوانين

المملكة، وهويتها الوطنية الراسخة، تسمو، فور نشرها، على التشريعات الوطنية، والعمل على ملاءمة هذه التشريعات، مع ما تتطلبه تلك المصادقة». ليكون بالتالي نص ولأول مرة على هذا «مبدأ سمو الاتفاقيات الدولية على القوانين الوطنية»، الأمر الذي يعتبر تقدما دستوريا في تاريخ المغرب.

وتجدر الإشارة إلى أن هذا التقدم الدستوري الذي يشهده مغرب اليوم لم يأت من فراغ وإنما يجد روافده في جملة من العوامل المنتجة والمحفزة على السواء.

فالانخراط الدولي للمغرب بشكل استراتيجي عميق يؤشر على حصوله على الوضع المتقدم كتعبير عن اعتراف الاتحاد الأوروبي بما حققه المغرب من مكتسبات في ميدان حقوق الإنسان، وفي نفس الوقت ما ينتظر منه من خطوات جريئة في اتجاه ترسيخ الخيار الديمقراطي.

وكذلك من خلال الحرص المتزايد للمغرب على دعم إشعاعه العالمي والحفاظ على مكانته الدولية من خلال تحديث الترسانة القانونية بما يتلاءم مع المنظومة الحقوقية الكونية ويقفز على الانتقادات التي توجه إلى المغرب كلما تقدم لعرض تقاريره أمام المنتظم الدولي وفي مقدمتها مسألة عدم الحسم في سمو الاتفاقيات الدولية المصادق عليها بنص دستوري. وذلك إلى جانب الحراك الاجتماعي والسياسي الذي شهدته المنطقة والذي خلف مناخا مناسبا لتسريع وثيرة الإصلاحات بمبادرة ملكية وفي إطار مقاربة تشاركية اعتمدتها لجنة مراجعة الدستور، كلها عوامل للمساهمة في خروج وثيقة دستورية متقدمة كرست المرجعية الكونية لحقوق الإنسان، إلى جانب الثوابت والتي هي: الدين الإسلامي،الوحدة الترابية والنظام الملكي.

وقد تضمنت بنود الدستور العديد من المقتضيات التي تشكل الإطار القانوني لتبني المرجعية الكونية لحقوق الإنسان وهي:

- التعهد بالتزام ما تقتضيه مواثيق المنظمات الدولية من حقوق وواجبات؛
- التأكيد على التشبث بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا؛
- التأكيد والالتزام بترجيح الاتفاقيات الدولية المصادق عليها في نطاق أحكام الدستور على التشريعات الوطنية؛
- الالتزام بالعمل على ملاءمة التشريعات الوطنية مع الالتزامات الدولية للمغرب؛
- العمل على حماية الحقوق والمصالح المشروعة للمغاربة المقيمين بالخارج في إطار احترام القانون الدولي (الفصل 16).؛

- إقرار مبدأ المساواة بين الجنسين في الحقوق والحريات الواردة في المقتضيات الدولية كما صادق عليها المغرب، وذلك في نطاق أحكام الدستور وثوابت المملكة وقوانينها (الفصل 19)؛
- الاعتراف للأجانب بالحريات الأساسية المعترف بها للمواطنين المغاربة وفق القانون؛
- الاعتراف بحق المشاركة السياسية للأجانب المقيمين بالمغرب في الانتخابات المحلية، بمقتضى القانون أو تطبيقا لاتفاقيات دولية أو ممارسات المعاملة بالمثل (الفصل 30).؛
- دسترة جملة من الحقوق التي تشكل موضوعا لاتفاقيات دولية صادق عليها المغرب مثلا، منع المعاملة القاسية واللا إنسانية أو المهينة أو الحاطة بالكرامة، ومنع التعذيب، الاعتقال التعسفي أو القسري، حظر التحريض على العنصرية او الكراهية أو العنف، الإبادة وغيرها من الجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب، وتوفير الحماية للأطفال.

إلا أن التعبير الاسمي عن الحسم في إشكالية سمو الاتفاقيات الدولية على القوانين الوطنية يظل هو الالتزام الوارد في تصدير الدستور، الذي نص وبشكل واضح على «جعل الاتفاقيات الدولية، كما صادق عليها المغرب، وفي نطاق أحكام الدستور، وقوانين المملكة، وهويتها الراسخة، تسمو، فور نشرها، على التشريعات الوطنية، والعمل على ملاءمة هذه التشريعات، مع ما تتطلبه تلك المصادقة». وليعترف صراحة بتبني المملكة المغربية مبدأ سمو المواثيق الدولية مسايرا بذلك خطى الدساتير المتقدمة، كدستور الجمهورية الفرنسية الذي نص في فصله 55 على أولوية المعاهدات والاتفاقيات التي تم التصديق أو الموافقة عليها قانونا، بقوة تفوق قوة القوانين، شريطة مبدأ المعاملة بالمثل[35]. وكذلك دستور الفيدرالية الألمانية الذي أقر هذا المبدأ في المادة 25 بتأكيده على أن القواعد العامة للقانون الدولي تشكل جزءا لا يتجزأ من القانون الفيدرالي، ولها أسبقية على القوانين[36].

ويستقي التزام المغرب بمبدأ سمو المواثيق الدولية أهميته بالأساس من العناصر المشكلة لهذا المبدأ والضمانات التي يوفرها.

35– L'Article 55 de la Constitution de la République Française stipule que : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont، dès leur publication، une autorité supérieure à celle des lois، sous réserve، pour chaque accord ou traité، de son application par l'autre partie ».

36– L'Article 25 de la Constitution de la République Fédérale d'Allemagne stipule que : «The general rules of inte - national law shall be an integral part of federal law. They shall take precedence over the laws and directly create rights and duties for the inhabitants of the federal territory ».

الفقرة الأولى :
عناصر مبدأ سمو المواثيق الدولية على القوانين الوطنية

تتحدد هذه العناصر في شروط إعمال المبدأ وإجراءات المصادقة على الاتفاقيات الدولية.

أولا : الشروط :

حدد المشرع الدستوري العناصر الأساسية الثلاث التي يتم في نطاقها ترجيح الاتفاقية الدولية على القانون الوطني فيما يلي:

1 – المصادقة: فالدولة ملزمة بما وقعت أو صادقت أو انضمت إليه من اتفاقيات، أما باقي الاتفاقيات الأخرى التي لم تصادق عليها فهي خارج نطاق التزاماتها الدولية، وإن كانت هذه النقطة لا تخلو من إشكاليات من بينها مدى ارتباط وضعية الاتفاقيات التي صادقت عليها المملكة في نطاق منظمة معينة كمنظمة الوحدة الإفريقية[37]، فمعلوم أن عدة تساؤلات تثار بشأن توقف التزام الدولة بمجرد انسحابها من المنظمة.

2 – الحدود الثلاثية : احترام الدستور، وقوانين المملكة وهويتها الوطنية الراسخة، تشكل الشرط الثاني لجعل الاتفاقيات الدولية تسمو على القوانين الوطنية، وهو الشرط الذي يموقع هذه الاتفاقيات في درجة أعلى من القوانين الوطنية وأدنى من الدستور، وبهذا يكون المشرع الدستوري المغربي قد تجنب ما قد يثار من إشكالات في حالة الاعتراف بسمو القواعد الدولية على الدستور وتطرح بالتالي إشكالية وضع القضاء الدستوري في نقطة تماس حادة بين القانون الدولي والقانون الدستوري، أي بين دوره كحارس للدستور وبين تعبير السلطات العامة عن الإرادة السياسية، ولعل هذا الهاجس هو الذي كان وراء حذف إمكانية المصادقة على المعاهدات التي يمكن أن تكون غير متلائمة مع نصوص الدستور وفق مسطرة تعديل هذا الأخير.

3 – النشر : يتضح من خلال قراءة النص الدستوري أنه جعل نشر الاتفاقية الدولية منشئا لسموها على التشريعات الوطنية، علما أن مسألة النشر تحيل في التعبير القانوني الدقيق على النشر في الجريدة الرسمية[38]، وهذا قد يطرح عدة صعوبات قانونية وعملية تشكل مدخلا للمساس بالحقوق والحريات.

37– مثل الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين.

38– هذا الاستنتاج قد يجد سنده أيضا قياسا على ما تم النص عليه من نشر للقوانين، والذي لا يعتد به إلا إذا كان نشرا في الجريدة الرسمية. وقد أكد القضاء المغربي منذ الحماية أن النشر شرط لازم لكي يصبح أي قانون إلزامي. ولقد أكد المجلس الأعلى هذا الاتجاه في قراره الصادر بتاريخ **72/11/03** حيث جاء فيه « إن قرار المقيم العام الصادر بتاريخ **1912/9/02** القاضي بإحداث الجريدة الرسمية في المغرب وإن كان لا يفرض بصفة دقيقة نشر النصوص في هذه الجريدة إلا أنه حدد الهدف من إحداث هذه الجريدة المتجلي في نشر النصوص والمراسيم والقرارات المتخذة بالمطابقة مع المبادئ الأساسية للقانون العام والتي تجعل من نشر النصوص شرطا ضروريا لصيرورتها ملزمة للخواص والمحاكم، وأن النشر هو الضمانة الوحيدة لإيصال العلم بهذه النصوص للأفراد والمجموعات.

ومن الناحية القانونية، فنشر الاتفاقيات الدولية يعد أحد الالتزامات التي تنص عليها هذه الاتفاقيات ضمن أحكامها، ويتم النشر وفق هذه الاتفاقيات بوسائل متنوعة، ومن ثم فالأحرى اعتماد المفهوم الدولي للنشر تجاوزا لما قد يثار من إشكاليات. أما من الناحية العملية، فالواقع أن الاتفاقيات المصادق عليها والتي لم تنشر بعد ليست بالقليلة، وإن كانت تفسيرات عدم النشر تتراوح بين اعتبارات سياسية محضة وأخرى تقنية مرتبطة بتصور الأمانة العامة للحكومة كمقبرة للقوانين والمعاهدات.

ثانيا : الإجراءات:

لأول مرة يتم التنصيص دستوريا وصراحة على إجراءات المصادقة على اتفاقية دولية، والتي تختلف باختلاف طبيعة الاتفاقية.

فإلى جانب الاتفاقيات المحددة بحسب طبيعتها في الفصل 55 (معاهدات السلم أو الاتحاد، أو التي تهم رسم الحدود، ومعاهدات التجارة، أو تلك التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة، أو يستلزم تطبيقها اتخاذ تدابير تشريعية، أو بحقوق وحريات المواطنات والمواطنين، العامة أو الخاصة) التي يتعين مصادقة البرلمان عليها بقانون، يمكن للملك أن يعرض على البرلمان كل معاهدة أو اتفاقية أخرى قبل المصادقة، إضافة إلى ذلك فمصادقة الملك على باقي الاتفاقيات لا تتم إلا بعد تداول مجلس الحكومة بشأنها، تحت رئاسة رئيس الحكومة، وذلك قبل عرضها على المجلس الوزاري حسب الفصل 92 من دستور 2011. فكيف سيتم التعامل مع هذه الإشكالية في ضوء المستجدات الدستورية؟.

إن كانت مسطرة المصادقة على المعاهدات الدولية بالنسبة للمغرب قد حرمت السلطة التشريعية منذ دستور 1962 إلى غاية مراجعة 1996 من مناقشة العديد من الاتفاقيات الهامة للمواطن في حياته اليومية وتؤثر في العديد من التشريعات التي تندرج في اختصاص البرلمان، حيث إن اختصاص المصادقة على المعاهدات كان لا يندرج في مجال القانون إلا بالنسبة للمعاهدات التي تلزم مالية الدولة. فإن المشرع الدستوري في دستور 2011 انتبه لهذه المسألة التي لطالما كانت موضوع نقاش فقهي وحقوقي مستفيض، وعمل على توسيع اختصاص البرلمان في مجال المصادقة على الاتفاقيات الدولية، وذلك بوضعه لائحة للاتفاقيات التي تخضع للمصادقة البرلمانية وهي:

- معاهدات السلم والاتحاد ومعاهدات رسم الحدود؛
- معاهدات التجارة؛

- المعاهدات التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة؛
- معاهدات يستلزم تطبيقها اتخاذ تدابير تشريعية؛
- معاهدات متعلقة بحقوق وحريات المواطنين العامة والخاصة.

كما أنه إلى جانب الاتفاقيات المحددة بحسب طبيعتها في الفصل 55 سالف الذكر، والتي يتعين مصادقة البرلمان عليها بقانون، يمكن للملك أن يعرض على البرلمان كل معاهدة أو اتفاقية أخرى قبل المصادقة، إضافة إلى ذلك فمصادقة الملك على باقي الاتفاقيات لا تتم إلا بعد تداول مجلس الحكومة بشأنها، تحت رئاسة رئيس الحكومة، وذلك قبل عرضها على المجلس الوزاري حسب الفصل 92 من دستور 2011.

ودائما في إطار مكانة الاتفاقيات الدولية في دستور 2011، هناك إشكال يطرح في حالة ما إذا كانت بنود هذه المعاهدات الدولية تتعارض ومقتضيات الدستور، وهنا يجيب دستور 2011 [39] في الفقرة الأخيرة من الفصل 55 بنصه على أنه: «...إذا صرحت المحكمة الدستورية، إثر إحالة الملك، أو رئيس الحكومة، أو رئيس مجلس النواب، أو رئيس مجلس المستشارين، أو سدس أعضاء المجلس الأول، أو ربع أعضاء المجلس الثاني، الأمر إليها، أن التزاما دوليا يتضمن بندا يخالف الدستور، فإن المصادقة على هذا الالتزام لا تقع إلا بعد مراجعة الدستور». وهو ما يفيد أن تقيد المملكة المغربية بأي التزام دولي يتوقف على قرار المحكمة الدستورية التي يبقى من اختصاصها التصريح بما إذا كان هذا الالتزام يتضمن ما من شأنه أن يمس بالمقتضات الدستورية وبالتالي لا يمكن سلوك مسطرة المصادقة عليه إلا بعد إجراء مراجعة للدستور وفق الشكل الديمقراطي المتفق عليه في الديمقراطيات الحديثة وهو الاستفتاء.

من هنا فمبدأ مشاركة البرلمان في إبرام المعاهدات الدولية مرتبط بالتقليد الديمقراطي الذي يقضي بأن يساهم ممثلو الأمة في القرارات الكبرى التي ترتب التزامات ومسؤوليات جديدة على الدولة، والتي ليست بالضرورة مرتبطة بتكاليف تلزم مالية الدولة.

الفقرة الثانية:
ضمانات مبدأ السمو

على خلاف كافة الدساتير التي تعاقبت على المغرب، أسس دستور 2011 ترسانة من الضمانات لإعمال مبدأ سمو الاتفاقيات الدولية على القانون العادي[40].

39- ككل الدساتير المغربية السابقة (1962-1996) في الفصل 31 الذي كان ينص على أنه: «...تقع المصادقة على المعاهدات التي يمكن أن تكون غير متفقة مع نصوص الدستور بإتباع المسطرة المنصوص عليها فيما يرجع لتعديله».

40- ظلت هذه الإشكالية متاحة بمقتضى الفصل 31 من دستور 1962 إلى دستور 1996 (نفس الفصل).

أولا: ضمانة الاختصاص:

إن توقيع المعاهدات والمصادقة عليها ظل مجالا محفوظا للملك، غير أن الدستور الجديد يتيح إمكانيات جديدة أهمها توسيع اختصاص البرلمان في مجال المصادقة على الاتفاقيات الدولية، فإذا كانت كافة الدساتير المغربية اعتبرت موافقة البرلمان شرطا للمصادقة على المعاهدات التي تترتب عنها تكاليف تلزم مالية الدولة فقط، فإن الدستور وضع لائحة طويلة للاتفاقيات التي تخضع للمصادقة البرلمانية، تضم :

- معاهدات السلم والاتحاد ومعاهدات رسم الحدود؛
- معاهدات التجارة؛
- المعاهدات التي تترتب عنها تكاليف تلزم مالية الدولة؛
- معاهدات يستلزم تطبيقها اتخاذ تدابير تشريعية؛
- معاهدات متعلقة بحقوق وحريات المواطنين العامة أو الخاصة.

وبهذا المقتضى يكون المغرب قد خطا خطوات هامة في اتجاه تعزيز توجهه الديمقراطي بمنح البرلمان اختصاص المصادقة على المعاهدات الأكثر أهمية، التي تلزم الدولة وتكون لها انعكاسات على الحياة الاقتصادية والسياسية والمالية أو لها ارتباط بحقوق وحريات المواطنين، أو لها انعكاس على القوانين؛ وعموما فإن إحاطة المصادقة على الاتفاقيات الدولية بالضمانة الملكية يستمد شرعيته من دور الملك كساهر على احترام المعاهدات الدولية للمملكة (الفصل 42 من الدستور) في حين أن الضمانة البرلمانية تعد تعبيرا عن سيادة الأمة التي تمارسها بواسطة ممثليها حسب الفصل 2 من الدستور الذي ينص على أن السيادة للأمة تمارسها مباشرة بالاستفتاء، وبصفة غير مباشرة بواسطة ممثليها».

ثانيا : ضمانة الرقابة الدستورية:

تبنى المشرع الدستوري المغربي في الدستور الجديد الاتجاه الذي تبنته أغلب الدساتير الأوروبية في التعاطي مع رقابة القاضي الدستوري على المعاهدات الدولية من خلال:

- منح الرقابة الدستورية إلى قضاء متخصص، وهي رقابة اختيارية لا إلزامية، إذ «يمكن للملك، وكذا لكل من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، وخمس أعضاء مجلس النواب، وأربعين عضوا من أعضاء مجلس المستشارين، أن يحيلوا القوانين أو الاتفاقيات الدولية قبل إصدار الأمر بتنفيذها، أو قبل المصادقة عليها، إلى المحكمة الدستورية لتبت في مطابقتها للدستور (الفصل 132).

والجدير بالذكر بهذا الخصوص أن هذه الضمانة سرعان ما تم التراجع عنها بعد أن تم اعتبارها خطأ ماديا بمشروع الدستور، وتم استدراك هذا الخطأ بالجريدة الرسمية للمملكة الصادرة يوم 30 يونيو 2011 أي يوما واحدا فقط قبل فاتح يوليوز (يوم الاستفتاء على المشروع الدستوري)، لتحرم الاتفاقيات الدولية من رقابة المحكمة الدستورية وليحذف لهذا الجهاز اختصاص من الأهمية بمكان[41]،

حيث أصبح الفصل 132 كما يلي: « يمكن للملك، وكذا لكل من رئيس الحكومة، أو رئيس مجلس النواب، أو رئيس مجلس المستشارين، أو خمس أعضاء مجلس النواب، أو أربعين عضوا من أعضاء مجلس المستشارين، أن يحيلوا القوانين قبل إصدار الأمر بتنفيذها، أو قبل المصادقة عليها، إلى المحكمة الدستورية لتبت في مطابقتها للدستور»،

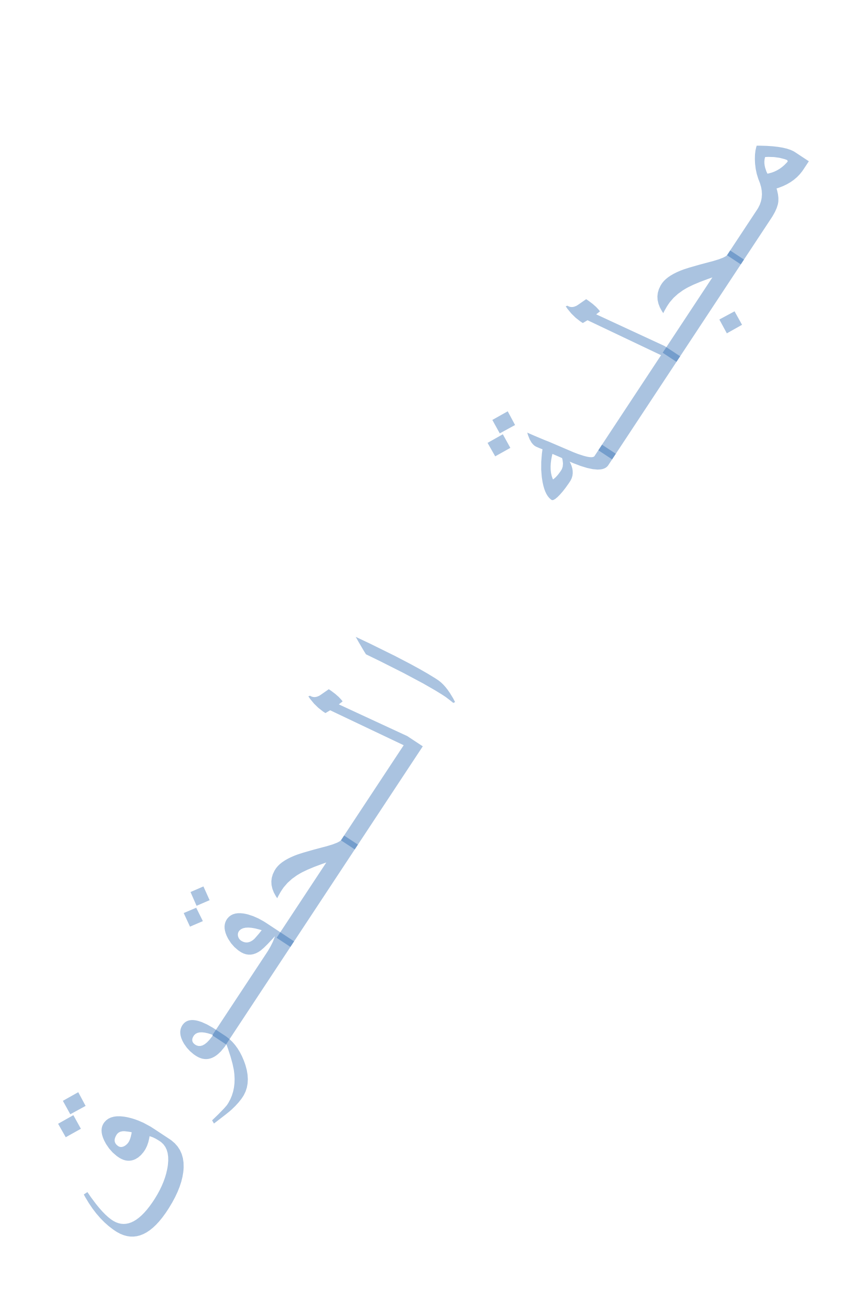
- اعتماد نظام الرقابة السابقة من خلال عرض التعهدات الدولية على القاضي الدستوري قبل مصادقة الدولة عليها، بحيث أن تصريح المحكمة الدستورية بمخالفة التزام دولي للدستور يجعل التصديق على هذا الالتزام مرتبط بمراجعة سابقة للدستور نص عليها الفصل 55 في فقرته الأخيرة.، والجدير بالذكر أن هذا الشكل من الرقابة هو الأكثر انسجاما مع مقتضيات المادتين 27 و46 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 [42] التي تحظر على الدول الأطراف الاحتجاج بقانونها الداخلي لعدم تنفيذ التزاماتها الدولية، ما لم تكن المخالفة لحكم في قانونها الداخلي ذات طبيعة بينة وتتعلق بقاعدة أساسية من قواعد القانون الداخلي،

- ومن الضمانات أيضا أن قرارات المحكمة الدستورية هي قرارات باتة ونهائية وملزمة لكل السلطات العامة والجهات الإدارية والقضائية (الفصل 134).

عموما، يمكن القول أن هذه الخطوة التي خطاها المغرب في دستور 2011 جاءت كنتيجة لمجموعة من المطالب التي فرضتها الساحة الدولية والحقوقية من ضرورة ملاءمة القوانين الوطنية مع المواثيق الدولية بل وضرورة ترجيح مقتضيات المواثيق الدولية على القوانين المحلية، وقد كان المغرب مطالبا في إطار مسلسل البناء الديمقراطي بمسايرة الدول الديمقراطية في هذا المجال، وهو ما ترجم من خلال العديد من الإصلاحات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتشريعية التي تشهدها بلادنا بقيادة جلالة الملك. الرهان الآن مطروح على مدى تفعيل هذا المقتضى الدستوري من قبل القاضي المغربي.

41- للمزيد انظر: عادلة الوردي «استدراك خطا في مشروع الدستور أم فرض تعديل؟» مقال منشور في موقع العلوم القانونية والاقتصادية، سلسلة «وجهة نظر»، بتاريخ 26 يوليوز 2011 www.marocdroit.com

42- صادقت المملكة المغربية على هذه الاتفاقية بتاريخ 26 شتنبر 1972 ونشرت بالجريدة الرسمية للمملكة بتاريخ 27 نونبر 1974.


مجلة الحقوق

حقوق الإنسان في الدستور المغربي
بين السمو الكوني والخصوصية الوطنية

الأستاذ ميمون خراط
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمكناس

تقديم :

تشكل الدساتير في جل الأنظمة الديمقراطية ذلك التعاقد المؤسساتي الذي يهدف لتنظيم الحياة السياسية وإقرار التوازن بين السلط مع ربط المسؤولية بالمحاسبة وكذا احترام حقوق الإنسان، وحرياته الأساسية بما لا يتعارض مع القوانين والنظام العام.

إلا أن ما أثار النقاش على مستوى الهيئات الحقوقية والباحثين في هذا المجال وكذا المهتمين منذ استقلال المغرب وإصدار أول دستور سنة 1962 حتى دستور 2011 هو مدى سمو الاتفاقيات الدولية في هذا المجال على القوانين الوطنية في حالة تعارضها وما مدى الزاميتها بالنسبة للدول الموقعة والمصادقة عليها.

في هذا الاتجاه يمكن القول بأن النظريات الدستورية الحديثة في هذا المجال عرفت انقساما بين المدافعين عن سمو الاتفاقيات الدولية على الدستور وبين أنصار ضرورة احترام الخصوصية لكل بلد باعتباره أسمى قانون في البلد ويجب أن تكون جميع القواعد القانونية مطابقة معه، وأن أي هيئة في الدولة لا يمكنها انتهاكه إلا إذا أجازها الدستور، أما أنصار الاتجاه الأول فيعتبرون بأن مفهوم الدولة والسيادة أصبح متجاوزا، وبأن المعاهدات هي تعهدات دولية وعلى الدولة احترامها.

إلا أن أهم تساؤل تم طرحه بعد إصدار الدستور الجديد هو ما موقع الاتفاقيات الدولة في الدستور المغربي ؟ وإلى أي حد استجاب لمطالب الهيئات الحقوقية والمنظمات الدولية في جعل حقوق الإنسان كما هي متعارف عليها دوليا تسموا على القوانين الوطنية بدون استثناء ؟ وإذا جاز جدلا طرحا سؤال نقيض من هذا حول إخضاع الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان للخصوصية الوطنية هل هذا يتعارض مع القواعد الحمائية لحقوق الإنسان ؟

تلكم جملة من الأسئلة والتي سنحاول معالجتها في هذا الموضوع لفك لغز إشكالية سمو الاتفاقية الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان واحترام الخصوصية الوطنية، وهذا سيأتي

عبر معرفة التأصيل الدستوري لمبدأ الالتزام بسمو كونية حقوق الإنسان (المطلب الأول)، دستور 2011 وإشكالية التوفيق بين عالمية حقوق الإنسان واحترام الخصوصية الوطنية (المطلب الثاني).

المطلب الأول :
التأصيل الدستوري لمبدأ الالتزام بسمو كونية حقوق الإنسان

لابد في البداية من معرفة التطور التاريخي للاعتراف الدستوري بحقوق الانسان والالتزام بسمو كونيتها على القوانين المحلية والخصوصية الوطنية وذلك عبر عرض نبذة تاريخية (الفقرة الأولى) على مسألة تطور الاعتراف بكونية حقوق الانسان بالمغرب، وكذا معرفة بداية الالتزام الدستوري بمبدأ سمو الاتفاقيات الدولية في هذا المجال (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى:
نبذة تاريخية

تطور مسألة الاعتراف بكونية حقوق الإنسان في المغرب ليست وليدة اللحظة، فهذا الموضوع ظل مطروحا منذ نهاية القرن 19، وارتبط بفكرة الإصلاح السياسي والدستوري الذي فرض نفسه مع بعض الصراعات التي كانت تعرفها الدولة العلوية أثناء هذه الفترة مع توالي محاولات المستعمر لفرض سيطرته على المغرب.

وهكذا يمكن معه اعتبار مشروع دستور 1908 والذي تضمن إقرارا عموميا لمجموعة من الحقوق المدنية السياسية، حيث تمت بموجبه المطالبة بإلغاء التسخير وإبطال كل أشكال الإهانات والتعذيب (المادة 27)، بالإضافة إلى المطالبة بالحرية الشخصية (المادة 14) كما طالب بإقرار حرمة المسكن (المادة 25) والمساواة في تقلد المناصب والوظائف العمومية (المادة 17).

أما على مستوى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية فقد أقر بالزامية التعليم (المادة 15) والحق في الملكية (المادة 23) كما أقر مقاضاة الإدارة ضد كل تعسف في استعمال السلطة (المادة 34) فلم يكتف بالتنصيص على الحقوق بل وضع حتى الوسائل الأساسية لحمايتها، وهذا ما شكل آنذاك بادرة في اتجاه دسترة الحقوق والحريات ونقلها من مجال الشريعة إلى مجال القانون الوضعي[1].

1– ينظر الشريف الغيوبي، الاصلاحات الدستورية ودورها في دعم الحقوق والحريات بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، عدد 83، 2008 ، ص . 150 وما يليها.

عند حصول المغرب على الاستقلال اعتبر إقرار الحقوق والحريات من أهم دعائم إرساء دولة الحق والقانون، فكان له هذا الامتياز مقارنة بأغلب دول العالم الثالث المستقلة حديثا، التي لم تعط لهذا الجانب كبير اهتمام، تحت ذريعة أن لها تحديات أكثر أهمية من حقوق الإنسان، وتتجلى في التحديث والتنمية ومحاربة الفقر... وهذا ما تعكسه الإنتاجيات القانونية.

فقد شهدت السنوات الأولى من الاستقلال (1956-1961) الإقرار العمومي لمجموعة من الحقوق وذلك في أجواء يطبعها التوافق بين القوى السياسية الموجودة آنذاك (القصر والحركة الوطنية) لإقامة دولة وطنية يشكل الإطار القانوني للحريات العامة أهم عنصر بالنسبة لها[2].

فقبل تجسيد عملية إقرار الحريات والحقوق قانونيا، اعتبر العهد الملكي، الذي صدر في شكل خطاب موجه إلى الأمة، بمثابة قانون أساسي، في وقت كان المغرب لازال يتهيأ لاستقبال تجربة الدستور، وقد تضمن هذا العهد مجمل الخطوط التي سيعمل على إبرازها فيما بعد قانون الحريات العامة[3].

فقد رسم العهد الملكي الإطار الذي يجب أن تمارس داخله حقوق الإنسان في المغرب، والمتمثل في نظام الملكية الدستورية، كما حدد المبادئ التي يجب أن تسير وفقها هذه الحقوق والحريات...، فالعهد الملكي إلى جانب إبرازه لمسألة كانت تشغل النخبة السياسية فإنه أبان بصورة واضحة أن أفضل حكم يمكن أن تعيش البلاد في ظله وتمارس من خلاله سيادتها هو الحكم الديمقراطي، واعتبر أن الأمر لن يتيسر إلا في ظل

وجود مؤسسات سياسية دستورية، وبين كيف يمكن أن تتحقق بموجب سيادة الشعب، والفصل بين السلطات، وإقرار الحريات العامة بقانون[4].

سيتوج الاهتمام بالحقوق والحريات ما بين 1956 و1961 بصدور ظهير الحريات

العامة، التي تعد أهم حدث حقوقي طبع سنة 1958 [5]، والتي ظلت منذئذ تحتل مكانة

2- الشريف الغيوبي ، نفس المرجع، ص. 151.

3- ينظر علي كريمي ، حقوق الإنسان والحريات العامة بالمغرب بين طموح التغيير وإكراه الظروف السياسية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، سلسلة «مؤلفات وأعمال جامعية» ، عدد 37/ 2002، ص. 34-35.

4- ينظر عبد العزيز اللوزي ، المسألة الدستورية والمسار الديمقراطي في المغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة «مواضيع الساعة» 1996 ، ص. 41.

5- تتضمن ظهائر ثلاثة وهي :

- ظهير شريف رقم 376 .58 .1 الصادر في 3 جمادى الأولى 1378 موافق 15 نونبر 1958 يحدد بموجبه حق تأسيس الجمعيات ، الجريدة الرسمية عدد 2404 مكرر 27 نونبر 1958 ، ص. 2849-2853 ،

- ظهير شريف رقم 377 .58 .1 الصادر في 3 جمادى الأولى 1378 موافق 15 نونبر 1958 بشأن التجمعات العمومية ،الجريدة الرسمية عدد 2404 مكرر 27 نونبر 1958 ، ص. 2853-2856 ،

- ظهير شريف رقم 378 .58 .1 الصادر في 3 جمادى الأولى 1378 موافق 15 نونبر 1958 بشأن قانون الصحافة ، الجريدة الرسمية عدد 2404 مكرر 27 نونبر 1958 ، ص. 2856-2869 .

أساسية في الرصيد القانوني والحقوقي المغربي، والقانون الأساسي للمملكة الصادر في يونيو 1961، الذي نص على عدد من الحقوق والحريات العامة في جوانبها المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، وأشار أيضا إلى مجال قانوني سياسي يساعد على ممارسة هذه الحقوق، فأكد على مبدأين أساسيين هما : فصل السلط واستقلال القضاء، مكملا بذلك الحقوق والحريات التي كرسها العهد الملكي، الذي لم يكن إلا خطاب ولم يتخذ صورة قانون.

وما يمكن ملاحظته خلال هذه المسيرة هو أنه لم يتم الاهتمام إلا ببعض الحقوق والحريات الأساسية وليس كل الحقوق والحريات المقدم الوعد بشأنها، إذ تم التشديد على الحريات الممارسة من طرف الفرد في مواجهة الأفراد الآخرين، ولم يأخذ بعين الاعتبار الحريات التي تدخل في إطار العلاقات الجماعية، وهذا المنحى لا يعكس إلا جزئيا مفهوم الحريات العامة[6].

في سنة 1962 دخل المغرب مرحلة جديدة بإقراره أول دستور للبلاد ضمنه أصنافا من الحقوق السياسية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية، كما أقر مبدأ فصل السلط والملكية الدستورية وغيرها من الركائز التي تدعم بناء دولة القانون، وإن كان لم يأت بجديد في هذا المجال، بل كرس ما جاء في ظهير الحريات العامة، مما فسح المجال لمطالبات جديدة لإقرار دولة ديمقراطية اجتماعية.

وقد تميزت مرحلة نهاية الستينات والسبعينات بأجواء التوتر الاجتماعي والسياسي (أحداث 23 مارس 1965 – أحداث مارس 1973...)، مما انعكس على المستوى الحقوقي سواء من خلال مختلف التعديلات التي طالت بعض القوانين كقانون المسطرة الجنائية[7] وظهائر الحريات العامة، أو من خلال بداية البروز الواضح لبعض الملفات الحساسة، كالاعتقال السياسي والاختفاء القسري[8].

فقد عرفت هذه الفترة تراجعا ملحوظا في مجال حقوق الإنسان، عكس الانطلاقة المشجعة التي أبان عنها النظام في بداية الاستقلال، فعلى المستوى القانوني، إذا استثنينا المراجعتين الدستوريتين لسنوات 1970، والتي عرفت تراجعا كبيرا، و1972 التي تعتبر وسطا بين دستور 1962 و1970، إذ صادق المغرب على العهدين الدوليين المتعلقين بالحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966 في مايو 1979.

6– علي كريمي ، نفس المرجع السابق ، ص. 36.

7– عرف قانون المسطرة الجنائية عدة تعديلات أبرزها تلك التي صدرت في 18 شتنبر 1962 ومست عدة ضمانات متعلقة بالاعتقال الاحتياطي.

8– ينظر : محمد بنيس ، «مساهمة في دراسة السياسة الحقوقية بالمغرب خلال التسعينات» ، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق بالرباطم، 2004، ص. 10.

اذ تعتبر مصادقة المغرب على بعض المواثيق الدولية المرتبطة بحقوق الإنسان كانت ضعيفة خلال هذه الفترة، كما أنه على مستوى الممارسة تميزت هذه المرحلة بانتهاكات سافرة لحقوق الإنسان بسبب تنامي الاحتجاجات الشعبية التي ووجهت بمحاكمات غير عادلة وعقوبات قاسية وصلت حد الحكم بالإعدام، بالإضافة إلى الاغتيالات والاختطافات[9]

على أن السنوات الأخيرة من فترة السبعينات ستشهد نوعا من أجواء الانفراج داخل الحقل السياسي عملت في خضمه السلطات على إعادة المسألة الحقوقية إلى واجهة الاهتمام العمومي، خصوصا مع التحولات الدولية في سنوات الثمانينات التي ستشهد صعودا قويا وملفتا للمسألة الحقوقية بمختلف أبعادها عكست لحظة نضج واضحة على مستوى انتظام مختلف الفاعلين حول خطاب استكمال دولة الحق والقانون توجت بالاستجابة لمطالب الأحزاب والمنظمات الحقوقية بدسترة حقوق الإنسان.

الفقرة الثانية:
بداية الالتزام الدستوري بكونية حقوق الانسان

جاءت نصوص الدساتير المغربية، عند تعرضها للحقوق والحريات العامة متطابقة مع اختلاف بعض الكلمات التي لا تؤثر على المضمون، حيث اختار المغرب نظام الملكية الدستورية مع فصل السلط، فقد ضم دستور 1962 في بابه الأول مجموعة من الحقوق لصالح المواطنين، في حين أن دستوري 1970 و1972 لم يأتيا بجديد في هذا المجال، وقد أغنى دستور 1992 بصفة دقيقة مادة حقوق الإنسان بتبنيه لمجموعة من النصوص المعترف بها عالميا.

وإذا كانت الدساتير الثلاثة الأولى قد أضافت إلى النصوص الدستورية مجموعة من القوانين التشريعية كقانون الحريات العامة 1958، والقانون الأساسي للمملكة لسنة 1961، فإن المراجعة الدستورية لسنة 1992 سمحت بإدماج قواعد ذات أصل اتفاقي في الدستور، وذلك من خلال إيجاد مقاربة قانونية تسمح بتدبير جدلية الخصوصية والكونية في مجال حقوق الإنسان[10]. فأصبح المغرب ليس فقط ملزما بتطبيق الحقوق المنصوص عليها في الديباجة، ولكن أيضا الاتفاقيات والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان.

9– ينظر : عفاش خالد ، «السياسة الحقوقية بالمغرب بين النظرية والواقع»، دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية الحقوق أكدال / الرباط، 1999، ص. 11.

10– حول جدلية الكونية والخصوصية في مجال حقوق الإنسان ينظر:
– Abdellah SAAF، « Universalité et spécificité dans les droit de l'Homme »، In le Maroc et les droits de l'Homme : position–réalisation et perspectives، Ouvrage Collectif Ed. L'Harmattan، Paris 1994

فكل موجة من التعديلات الدستورية محكومة بظروفها السياسية الوطنية والدولية الملازمة لها، ومتأثرة بالحالة التي عليها حقوق الإنسان على المستوى الدولي، فإذا كانت الفترة الممتدة مابين 1962 إلى حدود 1972 تتسم برجحان كفة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية على الحقوق المدنية والسياسية، فإن لحظة الموجة الدستورية الثالثة في المغرب تزامنت مع ظهور جيل ثالث لحقوق الإنسان، وتقليص ملحوظ لحقوق الاجتماعية والاقتصادية، في هذا المناخ ظهر دستوري 1992 و1996 [11].

تضمن الباب الأول من دستور 1996 جملة من الأحكام العام والمبادئ الأساسية المتعلقة بالمقتضيات الخاصة بحقوق الإنسان، التي وردت على سبيل الإقرار والضمان.

فيما يخص الأحكام المتعلقة بالحقوق أكد الدستور أن :

- نظام الحزب الوحيد نظام غير مشروع،
- القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة، ويجب على الجميع الامتثال له وليس للقانون أثر رجعي،
- جميع المغاربة سواء أمام القانون،
- لكل مواطن، ذكرا أو أنثى، الحق في أن يكون ناخبا، إذا كان بالغا سن الرشد ومتمتعا بحقوقه المدنية والسياسية.

وفيما يخص الضمانات التي يكلفها الدستور، أكد على :

- حرية التجول وحرية الاستقرار بجميع أرجاء المملكة؛
- حرية الرأي وحرية التعبير بجميع أشكاله وحرية الاجتماع؛
- حرية تأسيس الجمعيات وحرية الانخراط في أي منظمة نقابية وسياسية.

ولا يمكن، أن يوضع حد لممارسة هذه الحريات إلا بمقتضى القانون.

وفيما يخص الضمانات الدستورية المتعلقة بحماية حقوق الإنسان، تؤكد الأحكام العامة والمبادئ الأساسية على ما يلي :

- لا يلقى القبض على أحد ولا يعتقل ولا يعاقب إلا في الأحوال وحسب الإجراءات المنصوص عليها في القانون؛

11- عمر بندورو ، مدخل لدراسة حقوق الإنسان والحريات العامة ، دار النشر المغربية 1998، ص .145.

- المنزل لا تنتهك حرمته، ولا تفتيش ولا تحقيق إلا طبق الشروط والإجراءات المنصوص عليها في القانون؛
- لا تنتهك سرية المراسلات؛
- يمكن لجميع المواطنين أن يتقلدوا الوظائف والمناصب العمومية وهم سواء فيما يرجع للشروط المطلوبة لنيلها؛
- حق الإضراب مضمون، وسيبين قانون تنظيمي الشروط والإجراءات التي يمكن معها ممارسة هذا الحق؛
- حق الملكية وحرية المبادرة الخاصة مضمونان؛
- التربية والشغل حق للمواطنين على السواء؛
- لا يمكن نزع الملكية إلا في الأحوال وحسب الإجراءات المنصوص عليها في القانون[12].

هذه جل الحقوق والحريات التي سبق للدستور المغربي أن تضمنها فما هو جديد ما أضافه دستور 2011 في هذا الاطار؟

انسجاما مع الاتفاقيات الموقع عليها من قبل المغرب واستجابة لمطالب العديد من الهيئات المدافعة عن حقوق الانسان وترجمة للتراكمات الاخيرة في هذا الاطار ونخص بالذكر ما توصلت اليها هيئة الانصاف والمصالحة من توصيات بدسترة مجموعة من الحريات والحقوق الاساسية، وعلى أساس كل ذلك منح وفي سابقة من نوعها في الدساتير المغربية مكانة مهمة وحيز كبير لحقوق الانسان وهو ما يمكن اعتبار معه وصف دستور 2011 بدستور الحقوق والحريات.

فبعد تصدير الدستور وتخصيص الباب الاول للأحكام العامة تلاه مباشرة الباب المخصص للحريات والحقوق الأساسية والتي تضمنت 21 فصلا همت الأجيال الثلاثة لحقوق الانسان فكانت البداية بالتركيز على المساواة بين الجنسين في الحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية الواردة في الدستور، وكذا في الاتفاقيات والمواثيق الدولية، كما صادق عليها المغرب، وكل ذلك في نطاق أحكام الدستور وثوابت المملكة وقوانينها.

هذا بالاضافة الى التزام الدولة بتحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء واحداث لهذه الغاية هيئة للمناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز.

12- دستور 1996 الصادر بمقتضى ظهير رقم 157-96-1، الجريدة الرسمية عدد 4420 بتاريخ 1996.

وفي مجال الحقوق المدنية نص الدستور على الحق في الحياة واعتبره أول الحقوق لكل إنسان، ويحمي القانون هذا الحق. وكذا لكل فرد الحق في سلامة شخصه وأقربائه وحماية ممتلكاته والتي تضمن السلطات العمومية سلامة السكان وسلامة التراب الوطني في إطار احترام الحريات والحقوق الأساسية المكفولة للجميع.

كما جاء فيه أيضا بأنه لا يجوز المس بالسلامة الجسدية أو المعنوية لأي شخص في أي ظرف ومن قبل أي جهة كانت خاصة أو عامة، ولا يجوز لأحد أن يعامل الغير تحت أي ذريعة معاملة قاسية أو لا إنسانية أو مهينة أو إحاطة بالكرامة الإنسانية، واعتبر ممارسة التعذيب بكافة أشكاله ومن قبل أي أحد تشكل جريمة يعاقب عليها القانون.

علاوة على ما سبق فقد جاء في الفصل 23 من الدستور أنه «لا يجوز إلقاء القبض على أي شخص أو اعتقاله أو متابعته أو إدانته، إلا في الحالات وطبقا للإجراءات التي ينص عليها القانون. الاعتقال التعسفي أو السري والاختفاء القسري، من أخطر الجرائم وتعرض مقترفيها لأقسى العقوبات.

يجب إخبار كل شخص تم اعتقاله، على الفور وبكيفية يفهمها بدواعي اعتقاله وبحقوقه ومن بينها حقه في التزام الصمت ويحق له الاستفادة في أقرب وقت ممكن من مساعدة قانونية ومن إمكانية الاتصال بأقربائه طبقا للقانون. قرينة البراءة والحق في محاكمة عادلة مضمونان.

يتمتع كل شخص معتقل بحقوق أساسية وبظروف اعتقال إنسانية ويمكنه أن يستفيد من برامج للتكوين وإعادة الإدماج، يحظر كل تحريض على العنصرية أو الكراهية أو العنف يعاقب القانون على جريمة الإبادة وغيرها من الجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب وكافة الانتهاكات الجسيمة والممنهجة لحقوق الإنسان».

وفي مجال حرمة المنزل وسرية الاتصالات وحرية التنقل فقد جدد الدستور التزام الدولة بحمايتها «لكل شخص الحق في حماية حياته الخاصة، لا تنتهك حرمة المنزل ولا يمكن القيام بأي تفتيش إلا وفق الشروط والإجراءات التي ينص عليها القانون. لا تنتهك سرية الاتصالات الشخصية كيفما كان شكلها، ولا يمكن الترخيص بالاطلاع على مضمونها أو نشرها كلا أو بعضا أو باستعمالها ضد أي كان، إلا بأمر قضائي ووفق الشروط والكيفيات التي ينص عليها القانون، حرية التنقل عبر التراب الوطني والاستقرار فيه والخروج منه والعودة إليه مضمونة للجميع وفق القانون».

كما لم يغفل الدستور مسألة في غاية الأهمية ويتعلق الأمر بالحقوق والحريات الثقافية كحرية التعبير والرأي والفكر والابداع والحق في الوصول الى المعلومة وجاء التنصيص عنها في الفصول من 25 الى 28.

«حرية الفكر والرأي والتعبيرمكفولة بكل أشكالها، حرية الإبداع والنشر والعرض في مجالات الأدب والفن والبحث العلمي والتقني مضمونة».

«تدعم السلطات العمومية بالوسائل الملائمة، تنمية الإبداع الثقافي والفني، والبحث العلمي والتقني والنهوض بالرياضة، كما تسعى لتطوير تلك المجالات وتنظيمها بكيفية مستقلة وعلى أسس ديمقراطية ومهنية مضبوطة».

«للمواطنات والمواطنين حق الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام.

لا يمكن تقييد الحق في المعلومة إلا بمقتضى القانون بهدف حماية كل ما يتعلق بالدفاع الوطني وحماية أمن الدولة الداخلي والحياة الخاصة للأفراد وكذا الوقاية من المس بالحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور وحماية مصادر المعلومات والمجالات التي يحددها القانون بدقة».

«حرية الصحافة مضمونة ولا يمكن تقييدها بأي شكل من أشكال الرقابة القبلية، للجميع الحق في التعبير ونشر الأخبار والأفكار والآراء بكل حرية ومن غير قيد عدا ما ينص عليه القانون صراحة. تشجع السلطات العمومية على تنظيم قطاع الصحافة بكيفية مستقلة وعلى أسس ديمقراطية وعل وضع القواعد القانونية والأخلاقية المتعلقة به.

يحدد القانون قواعد تنظيم الإعلام العمومية ومراقبتها ويضمن الاستفادة من هذه الوسائل مع احترام التعددية اللغوية والثقافية والسياسية للمجتمع المغربي، وتسهر الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري على احترام هذه التعددية وفق أحكام الفصل 165 من هذا الدستور».

وفي مجال الحقوق والحريات السياسية تضمن الدستور فصلين وهما 29 و30 اذ نصا على التوالي على كون «حريات الاجتماع والتجمهر والتظاهر السلمي، وتأسيس الجمعيات والانتماء النقابي والسياسي مضمونة ويحدد القانون شروط ممارسة هذه الحريات، حق الإضراب مضمون ويحدد قانون تنظيمي شروط وكيفيات ممارسته».

«لكل مواطنة ومواطن الحق في التصويت وفي الترشح للانتخابات شرط بلوغ سن الرشد القانونية والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية وينص القانون على مقتضيات من شانها تشجيع تكافؤ الفرص بين النساء والرجال في ولوج الوظائف الانتخابية.

التصويت حق شخصي وواجب وطني.

يتمتع الأجانب بالحريات الأساسية المعترف بها للمواطنات والمواطنين المغاربة وفق القانون، ويمكن للأجانب المقيمين بالمغرب المشاركة في الانتخابات المحلية بمقتضى القانون أو تطبيقا لاتفاقيات دولية أو ممارسات المعاملة بالمثل. يحدد القانون شروط تسليم الأشخاص المتابعين أو المدانين لدول أجنبية وكذا شروط منح حق اللجوء».

وفي مجال الحقوق الاجتماعية فتم تخصيص لها الفصول من 31 الى 34 ومما جاء منها على سبيل المثال «تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية على تعبئة كل الوسائل المتاحة لتسيير أسباب استفادة المواطنات والمواطنين على قدم المساواة من الحق في :

- العلاج والعناية الصحية؛
- الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة؛
- الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج وذي جودة؛
- التنشئة على التشبث بالهوية المغربية والثوابت الوطنية الراسخة؛
- التكوين المهني والاستفادة من التربية البدنية والفنية؛
- السكن اللائق؛
- الشغل والدعم من طرف السلطات العمومية في البحث عن منصب شغل أو في التشغيل الذاتي؛
- ولوج الوظائف العمومية حسب الاستحقاق؛
- الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة؛
- التنمية المستدامة».

وفي الأخير خص الفصول 35 و36 و37 للحقوق الاقتصادية دون اغفال ما تقتضيه ممارسة كل هذه الحقوق من واجبات وهو ما تمت الاشارة اليه في الفصول 37 الى 40.

وبالموازاة مع هذا الاعتراف الدستوري صادق المغرب على العديد من الحقوق والتي يمكن توزيعها حسب مضمونها إلى :

- الاتفاقيات العامة.
- الاتفاقيات الخاصة.
- الاتفاقيات المتعلقة بمناهضة التمييز.
- الاتفاقيات المتعلقة بحماية الفئات[13]

فالمصادقة على هذه الاتفاقيات ترجمت رغبة السلطات المغربية في إعطاء الطابع الكوني لخطاب استكمال دولة الحق والقانون من خلال الاستجابة للالتزام الوارد في تصدير الدستور.

المطلب الثاني :
دستور 2011 وإشكالية التوفيق بين كونية والخصوصية

لقد أثار تصدير دستور 2011 اشكالية ما مدى سمو الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الانسان على الدستور والقوانين المحلية، وهو ما أعاد من جديد النقاش حول جدلية الكونية والخصوصية (الفقرة الأولى)، وكذا سيطرح اشكال على المستوى العملي والتطبيقي أثناء اثارة هذا الاشكال على القضاء المختص (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى:
جدلية الكونية والخصوصية في تصدير الدستور

جاء في تصدير دستور 2011 ما يلي : «وإدراكا منها لضرورة تقوية الدور الذي تضطلع به على الصعيد الدولي، فإن المملكة المغربية العضو العامل النشيط في المنظمات الدولية، تتعهد بالتزام ما تقتضيه مواثيقها من مبادئ وحقوق وواجبات، وتؤكد تشبثها بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا»[14].

كما أعلن الدستور المغري في نفس الإطار على التزام الدولة ب «حماية منظومتي حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والنهوض بهما والإسهام في تطويرهما، **مع مراعاة الطابع الكوني لتلك الحقوق وعدم قابليتها للتجزيء»**.

13- للمزيد من التفصيل، ينظر : محمد بنيس ، مرجع سابق، ص. 278 – 279 .

14- الفقرة الثالثة من تصدير دستور 2011 الصادر في الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليوز 2011 ، ص. 3601.

هذا وأقر بصريح العبارة ب «جعل الاتفاقيات الدولية كما صادق عليها المغرب، وفي نطاق أحكام الدستور، وقوانين المملكة، وهويتها الوطنيـة الراسخة، تسمو فور نشرها، على التشريعات الوطنية، والعمل على ملائمة هذه التشريعات مع ما تتطلبه تلك المصادقة».

وهنا يطرح التساؤل هل نحن أمام اعتبار النص الدولي يسمو على نظيره الوطني أم العكس ؟

باستعمالنا لتحليل سطحي سيظهر ما لا يدع مجال للشك بأن المشرع الدستوري قد تجاوز المأزق الذي رسمه في الدساتير السابقة وحاول أن يسير في اتجاه الديمقراطيات الغربية في إقراره لمبدأ سمو الاتفاقيات الدولية، خصوصا عندما صرح بصحيح العبارة «مراعاة الطابع الكوني لتلك الحقوق وعدم قابليتها للتجزيء»، هذه الحقوق التي تعهد كما تمت لإشارة إلى ذلك بالتشبث بها كما هي متعارف عليها دوليا أي كما جاءت في المواثيق الدولية وعلى رأسها:

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان،
- العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية،
- العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وجميع النصوص المواثيق الدولية الصادرة في هذا الإطار بكل ما لها وما عليها.

إلا أنه بالرجوع لنفس التصدير نجد بأن الدستور يربط بين سمو الاتفاقيات الدولية في حالة عدم تعارضها مع أحكام الدستور وقوانين المملكة والهوية الوطنية.

وبمقتضى هذه الفقرة الأخيرة نستنتج بأن التدرج المتعهد من قبل الدستور في مجال حماية حقوق الإنسان يتمثل بالدرجة الأولى في الدستور يليها قوانين المملكة وبعدها الهوية الوطنية، وعليه فإن أي حق منصوص عليه في المواثيق الدولية ويشكل تعارضا مع ما سبقت الإشارة إليه سوف لن يعتمد.

إلا أن السؤال المطروح هو هل تشكل مصادقة المغرب على بعض بنود الاتفاقيات الدولية والمتعارضة مع الهوية الوطنية إلزامية وأولية في التطبيق أخذا بصريح الفقرة الثالثة من تصدير الدستور والتي يتعهد بموجبها المغرب بالتزام ما تقتضيه المواثيق الدولية، وأكد على تشبثه بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا.

نعتقد أنه وانسجاما مع التوجهات العام التي مافتئ المغرب يرسمها في سياسته وكذا مبادئ المشروع المجتمعي الديمقراطي الحداثي الذي تبناه المغرب وأيضا ما تقتضيه المواثيق

الدولية الموقعة من طرفه يدفع الى القول بالأخذ بكونية حقوق الإنسان حتى لا نصير أمام استغلال بعض التأويلات والتفسيرات الشخصية للدين والهوية والثقافة لتهميش المواثيق الدولية والتي لا يوجد فيها ما يتعارض مع هوية المغاربة، إذ تبقى الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان مرجعا لا مفر منه لما يحتويه من مبادئ وقيم مشتركة بين الإنسانية جمعاء.

وبجانب هذا يلاحظ أن «التمسك بالقول بالخصوصية إنما هو قول حق وراءه باطل لأنه غالبا ما يكون مطية لإخفاء بعض أشكال القمع وعدم احترام حقوق الإنسان، كما يكون أحيانا مطية للتحلل من التزامات قانونية وواجبات إنسانية»[15]

ومن بين الأمثلة التي يتداولها الدارسون حول التعارض بين الكونية والخصوصية في مجال حقوق الإنسان والتي لا تنطبق على المغرب، بعض التقاليد والممارسات التي تقوم عن طريق الإيذاء الجسدي وما ماثلها من عقوبات جسمية قاسية وضرب الأطفال والنساء، وختان النساء وهي ممارسات تتعارض مع بعض مبادئ حقوق الإنسان كالحق في سلامة الجسم وحظر التعذيب والايذاء الجسمي.

ويمكن القول بأن هذه المسألة المتعلقة بالخصوصية الوطنية وتعارضها مع سمو الاتفاقيات الدولية أصبحت أحيانا مصدر خلاف وصراع سياسي حتى في بعض المؤتمرات الدولية المنعقدة حول الموضوع.

وهكذا يبدو أن النقاش حول مسألة الكونية والخصوصية لم يبق مجرد نقاش أكاديمي أو نظري خالص، بل أصبح نقاشا ذا أبعاد سياسية محلية (صراع سياسي وإيديولوجي بين النخبة الحاكمة والمعارضة) ودولية (بين دول الشمال ودول الجنوب في المنظمات الدولية) وما بينهما.

لكن ذلك لا يعني أنه نقاش مفتعل، بل على العكس، فإن تلك الصراعات والآثار السياسية المحلية والدولية إنما تعكس في زاوية منها، التعارض والاختلاف بين الخصوصيات الثقافية والنزعة الكونية الملازمة لمقولة حقوق الإنسان.

فالأمر في العمق ليس مجرد مجادلة في الطابع الكوني لهذه الحقوق بقدر ما هو كشف عن الاستعمال والتوظيف الإيديولوجي والسياسي لمنظومة الحقوق، مما يجعل الكونية أمرا لا جدال فيه حتى وإن كان استعمالها محط نزاع وموطن نقاش.

15– محمد نور فرحات : مبادئ حقوق الإنسان بين العالمية والخصوصية ، المجلة العربية لحقوق الإنسان ، العدد 1 ، سنة 1994 ، ص. 26.

كما يبدو أن مجال التعارض مهما بلغت قوته يظل محصورا في قضايا محددة يمكن حصرها والقيام باجتهادات وتأويلات للتوفيق بينهما. كما أن الطابع الكوني لحقوق الإنسان يتعزز أكثر فأكثر بتكاثر وتناسل وتنوع هذه الحقوق التي بلغت الآن ما يفوق 150 حقا [16]، إن هذا الطابع يتعزز كل يوم مع ظهور الأجيال الجديدة من الحقوق وخاصة الجيل الثالث الذي جاء ليعزز الطابع الكونـي للجيل الأول (الحقوق الفردية).

فإذا كان الجيل الأول ينص على حقوق الفرد الكوني المتمثلة في كل الفضاءات الثقافية والاجتماعية، وكأن الأمر يتعلق بمواطن عالمي، فإن الجيل الثالث من حقوق الإنسان ينص على ضرورة تضامن البشرية كلها تجاه المخاطر التي تتهدد بقاء الانسان سواء تمثل ذلك في الحرب أو في التقدم العلمي الذي يتهدد النوع البشري وبخاصة في ميدان الاكتشافات المتعلقة بالحياة والوراثة والتكنولوجيات الحيوية، وتجاه الخيرات والمكاسب المشتركة بين البشر في امتلاك الفضاء وخيرات البحار وغيرها من الثروات الطبيعية والبشرية التي تدخل ضمن نطاق «المصدر المشترك والتضامن بين أفراد الجنس البشري» من أجل توفير مناخ أفضل لحياة النوع برمته وهذا يشكل نوعا من العدل ليس فقط تجاه الحاضرة فقط من بني البر بل يشكل نوعا من العدل تجاه الأجيال القادمة[17].

وهذا الصنف الأخير من الحقوق يحقق نقلة نوعية في مجال الكونية لأنه ينقل حقوق الإنسان من مستوى كونها حلما وأملا كبيرا لأفراد النوع إلى كونها واقعا يفرض نفسه على النوع إذا ما أراد البشر أن تستمر الحياة على ظهر هذا الكوكب.

وإذا كان تطور منظومة حقوق الإنسان قد اتجه بالتدريج قدما نحو اكتساب طابع أكبر للشمولية والكونية كما يتجلى ذلك بوضوح في الجيل الثالث من الحقوق، فإن المنطلقات الأصلية لهذه المنظومة ظلت مطبوعة بهذه الروح الكونية المنحدرة من فلسفة الأنوار في كل من فرنسا وإنجلترا وألمانيا.

وقد استحضر ممثلو الدول وهم يناقشون بنود الإعلان العالمي لحقوق الإنسان سنة 1948 هذه الروح، وخاصة في مناقشتهم للديباجة والبندين الأول والثاني، وهي أكثر المقاطع التي يتجلى فيها البعد الشمولي الكوني لشرعة حقوق الإنسان، حيث ينبري ممثلو مختلف الدول إلى مناقشة مفهوم الطبيعة الوارد في النص وهو المفهوم المرتبط بمسألة أسس هذه الحقوق وبعدها الكوني[18].

16– لمزيد من التفصيل ينظر : محمد سبيلا ، الأسس الفكرية لثقافة حقوق الإنسان ، الطبعة الأولى 2010 ، الناشر المركز الثقافي العربي ، ص. 92 .

17– J. Rawls : Théorie de la justice، T.F ، Seuil ، 681 p 327 – 328

18– بيار سيزري بوردي : «خواطر حول فكرة الطبيعة، نحو قراءة تناقضية للفصل الأول من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948»، مترجم بالمجلة العربية لحقوق الإنسان تونس، العدد 01 ، سنة 1994 .

لذلك يبدو من الملح التأكيد على هذا البعد الكوني كما عكسته لا فقط النصوص الأممية، أو المضامين الكونية المتضمنة في النصوص، ولا فقط المصادقة عليها، بل كما تمثل أيضا في الروح الفلسفية الكونية الضمنية المؤسسة لهذه الحقوق.

هكذا نص البند الأول من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان «يولد جميع الناس أحرارا متساوين في الكرامة والحقوق، وقد وهبوا عقلا وضمير، وعليهم أن يعاملوا بعضهم بعضا بروح الإخاء».

أما البند الثاني فيرد فيه :

(« لكل إنسان حق التمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة في هذا الإعلان دونما تمييز من أي نوع ولا سيما التمييز بسبب العنصر، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسي أو غير سياسي، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، أو الثروة أو المولد أو أي وضع آخر»[19].

الفقرة الثانية:

الامكانية العملية لمحاولة رد الاعتبار لسمو قاعدة الكونية

فإذا كان الدستور المغربي في تصديره يثير غموضا وتناقضا من حيث سمو المعاهدات الدولية على القوانين الداخلية فإنه يتبنى في ديباجته ما يفيد التزام المغرب بالمعاهدات والمواثيق الدولية إذ ينص على أن «المملكة المغربية إدراكا منها لضرورة إدراج عملها في إطار المنظمات الدولية، فإنها تتعهد بالتزام ما تقتضيه مواثيقها من مبادئ وحقوق وواجبات وتؤكد تشبتها بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا».

إن هذا الموقف يسير في اتجاه القاعدة العامة التي تقول بأن «المتعاقد عند تعاقده» باعتبارها قاعدة أساسية في كافة الأنظمة القانونية، ويترتب عليها أن احترام المعاهدات أمر يعلو إرادة الدول المتعاقدة. وقد عبرت عن هذه القاعدة اتفاقية فيينا حول قانون المعاهدات لسنة 1969 التي صادق عليها المغرب في 26 شتنبر 1972 والتي تنص المادة 26 منها على «أن كل معاهدة نافذة تكون ملزمة لأطرافها وعليهم تنفيذها بحسن النية».

أما المادة 27 من نفس الاتفاقية فقد نصت على أن «الأطراف لا يمكنهم التذرع بالقانون الداخلي لتبرير عدم تنفيذ معاهدة صادقوا عليها».

19– البند الثاني من الاعلان العالمي لحقوق الانسان والذي أعتمد ونشر على الملأ بقرار الجمعية العامة رقم 217 الف والمؤرخ في 10 دجنبر 1984.

من جهة أخرى يجب التذكير بكون ميثاق هيئة الأمم المتحدة قد أعلن بصفة صريحة على «احترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولي».

وبما أن المغرب قد صادق على اتفاقية فيينا لسنة 1969 وتبنى في ديباجة دستور 1996 التزام ما تقتضيه مواثيق المنظمات الدولية من مبادئ وحقوق وواجبات وأكد تشبثه بحقوق الإنسان كما هو متعارف عليها دوليا، يمكننا أن نفترض بأنه يميل إلى ترجيح الاتفاقية الدولية على القانون الداخلي.[20]

تتجلى خصوصية هذه الاتفاقية قبل كل شيء في الطبيعة الإلزامية لحقوق الإنسان التي تعد نصوصا ملزمة عالمية وعامة. وهذا الطابع الإلزامي لهذه الحقوق لا يمكن إغفالها في تطوير القانون الدولي مما أحدث تعديلات إن لم نقل «هزات» في بعض مبادئه الثابتة كمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية **Principe de non Ingérence** ومبدأ السيادة. كما أن روابط الجنسية أو الموطن أصبحت غير ضرورية حينما تقوم دولة بحماية أفراد انتهكت حقوقهم الفردية، كما أن مبدأ المعاملة بالمثل ومبدأ حق الدفاع الشرعي لا يمكن استخدامها في حالة انتهاك حقوق الإنسان. يضاف إلى هذه التعديلات أن نظرية الشخصية القانونية في القانون الدولي تأثرت هي كذلك بهذا التيار وأصبح القانون الدولي اليوم يهتم بالمركز القانوني للفرد[21].

كما تتجلى كذلك خصوصية اتفاقيات حقوق الإنسان في التقارير التي تحتم على الدول الأعضاء تقديمها حول تنفيذ هذه الاتفاقيات وملائمة النصوص المتناقضة مع مقتضياتها إلى أجهزة أعدت لهذا الغرض في شكل لجن مكونة من خبراء في ميدان القانون وحقوق الإنسان. وهذا من شانه أن يمنح لهذه الاتفاقية قوة إلزامية بالنسبة للدول المنضمة إليها أو المصادقة عليها وبالتالي يساعد على ترجيحها على القانون الداخلي وخصوصا لما تكون المصادقة والانضمام لهذه الاتفاقيات بدون تحفظ[22].

ولقد أصبحت اليوم مصداقية الدول تقاس بمدى احترامها لحقوق الإنسان، والمغرب الذي صادق على جل هذه الاتفاقيات وأكد تشبثه بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها

20- V.H. OUAZZANI CHAHDI. «La pratique marocaine du doit des traités» op.cit، pp : 345 – V.H. OUAZZANI CHAHDI. L'article 31 de la constitution de 1972 et le droit des traités، Rév. Marocaine de droit et d'économie du développement n° 1 1982، pp : 87 et s.

21- ينظر ماهر عبد الهادي ، حقوق الإنسان قيمتها القانونية وأثرها على بعض فروع القانون الوضعي ، دار النهضة العربية – القاهرة ، **1984** ، ص. **105** مما يليها.

22- مثال ذلك اتفاقية روما التي أحدثت المحكمة الدولية الجنائية المؤرخة في **17** يوليوز **1998** المادة **120** . «Le présent statut n'admet aucune réserve».

عالميا في ديباجة دستور 1996 يكون قد أدخل «ضمنيا» بواسطة هذا الالتزام، قواعد هذه الاتفاقيات الدولية إلى القانون الوضعي المغربي، فالمسألة بالنسبة للمغرب أصبحت تنحصر في ملائمة النصوص التشريعية والتنظيمية للمعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان فقط.

وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن الظهير المتعلق باحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان[23]، بعد أن أكد من جديد، (في بيان أسبابه)، على تشبث المغرب بالتزاماته الدولية في مجال حقوق الإنسان، قد أقر في المادة 13 من بين صلاحية المجلس «بحث ودراسة ملائمة النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل مع المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان التي صادقت عليها المملكة أو انضمت إليها، وكذا في ضوء الملاحظات الختامية، والتوصيات الصادرة عن أجهزة المعاهدات الأممية الخاصة بالتقارير المقدمة لها من لدن الحكومة. ويقترح المجلس كل توصية يراها مناسبة في هذا الشأن، ويرفعها الى السلطات الحكومية المختصة».

أما فيما يخص الاجتهاد القضائي فهناك أحكام رجحت فيها المحاكم المغربية المعاهدة الدولية على القانون الداخلي وتهم هذه الأحكام اتفاقيات جماعية أو متعددة الأطراف أواتفاقيات ثنائية.

بالنسبة للصنف الأول نذكر بأنه عرضت على المجلس الأعلى تطبيق اتفاقية هامبورج لسنة 1978 والتي انضم إليها المغرب بتاريخ 81/07/17 فأكد المجلس في قراره الصادر بتاريخ 1999/05/19 في الملف عدد 90/4356 المبدأ التالي : «اتفاقية الأمم المتحدة لنقل البضائع الموقع عليها بهامبورج بتاريخ 1978/03/31 المنضم إليها المغرب بتاريخ 1981/07/17 تعتبر نافذة المفعول منذ تاريخ 1992/11/01 وقانونا ملزما في النطاق الوطني منذ هذا التاريخ».

ويهم التناقض هنا الفصلين 221 و262 من القانون التجاري إذ أن مسؤولية الناقل البحري حسب هذين الفصلين تمتد من تاريخ تسلمه البضاعة إلى تاريخ الوضع الفعلي لها رهن إشارة المرسل إليه بينما تشير اتفاقية هامبروج إلى أن مسؤولية الناقل تنتهي بتسليمها لمكتب استغلال الموانئ حيث تبدأ من هذا التاريخ مسؤولية هذا الأخير تجاه المرسل إليه.

أما بالنسبة للاتفاقيات الثنائية فلقد عرضت على القضاء قضيتين تهم تسجيل رعايا أجانب حاملين لجنسية فرنسية في سلك المحامين بالدار البيضاء ويتعلق الأمر بقضية «كزال **Gazal**» وقضية ميلان «**Meylan**».

23– ظهير شريف رقم 19.11.1 صادر بتاريخ 1 مارس 2011 ، الجريدة الرسمية عدد 5922 بتاريخ 3 مارس 2011 ، ص. 574.

وفي كلتا الحالتين رفض مجلس الهيئة تسجيلهما لسبب كون المعنيين بالآمر لا يتكلمون اللغة العربية التي أصبحت منذ صدور قانون 26 يناير 1965 اللغة الرسمية الوحيدة المتعامل بها لدى محاكم بالمغرب.

وفي كلتا الحالتين تقدم المعنيين بالأمر باستئناف قرار الهيئة أمام محكمة الاستئناف بالرباط، وفي نفس الملفين ألغت محكمة الاستئناف قرار مجلس هيئة المحامين وذلك استنادا إلى مقتضيات الاتفاقية القضائية المغربية الفرنسية لسنة 1957 وإلى بروتكولهما الإضافي المؤرخ في 20 مايو 1965 حول القوانين الداخلية المنظمة لمهنة المحاماة بالمغرب، ولقد سار المجلس الأعلى في هذا الاتجاه في قراره الصادر بتاريخ 1 أكتوبر 1976، وأكد بدوره جهل لغة البلدين لا يحول دون تسجيل محامي فرنسي أو محامي مغربي بجدول إحدى هيئات المحامين الموجودة في البلدين، إذ يكفي أن ينيب المحامي الفرنسي الذي لا يتكلم اللغة العربية عنه زميلا يتكلم هذه اللغة في جميع مراحل المسطرة غير المكتوبة[24].

يضاف إلى هذه المبررات التي تسعى إلى ترجيح الاتفاقيات الدولية على القانون الداخلي التطور الذي حدث في إطار القانون الدولي الذي لم يقتصر اهتمامه على الدول فحسب بل أصبح يهتم كذلك بالأفراد وهذا ما يعد تغييرا لنطاق ومضمون هذا القانون الذي عبر عنه البعض «بقانون مشترك للأمم»[25].

فقانون التنمية يهم الأفراد وكل الشعوب، نفس الشيء بالنسبة لقانون البيئة والقانون الدولي للشغل والقانون الدولي الجنائي وقانون التجارة الدولية وقانون المنافسة وبالطبع القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني إلى غير ذلك من القوانين الداخلية التي تعمل على العولمة التي أعطت منظورا جديدا للعلاقات الدولية، وهذا الاتجاه يؤدي إلى سمو الاتفاقيات الدولية المنبثقة عن هذه المبادئ وبالتالي يساعد على الأخذ بترجيحها على القانون الداخلي.

إن هذه المبررات التي اعتمدنا عليها قصد التعرف على وضعية الاتفاقيات الدولية في القانون الوضعي تطبق كلها على اتفاقيات وآليات حقوق الإنسان في ترجيح مقتضياتها على القانون الداخلي ولا سيما أن هذه الأخيرة تكتسي خصوصية تتجلى في طبيعتها وفي الأجهزة التي تحتوي عليها لحماية هذه الحقوق.

24- ينظر الحسن الوزاني الشهدي، الاتفاقيات الدولية والقانون الداخلي المغربي في مجال حقوق الانسان، منشورات مركز التوثيق والاعلام والتكوين في مجال حقوق الانسان، الطبعة الأولى، دجنبر 2002، مطبعة فضالة، ص. 94 .

25- «Droit commun des nation، un droit d'origine internationale، certes، mais destiné، en quelque sorte à une consommation interne»

ودائما في اطار الاجتهاد القضائي فقد طرحت على القضاء بعض القضايا اعتمدت فيها المحاكم بالخصوص على المبادئ العامة الدستورية في مجال الحريات العامة[26]، إلا أن في إحدى الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية بالرباط اعتبرت هذه الأخيرة بأن «الحرية ليست دستورية فحسب بل هي كذلك حرية معترف بها عالميا». ولقد التجأ القاضي في هذه النازلة إلى الاتفاقيات الدولية ليأمر الإدارة بالعمل على احترام هذه الحرية بدون قيد أو شرط[27].

كما عرضت على أنظار المجلس الأعلى (محكمة النقض حاليا)، قضية تتعلق بتطبيق المادة 11 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية التي تنص على «أنه لا يجوز سجن إنسان على أساس عدم قدرته على الوفاء بالتزام تعاقدي فقط» ولقد توصل المجلس إلى رفض تطبيق الإكراه البدني نتيجة العجز عن الوفاء بالرغم مما يقضي به القانون الوطني ونعني هنا ظهير 20 فبراير 1961 المتعلق بممارسة الإكراه البدني في المادة المدنية على الخصوص.

وهذا التوجه أكدته الغرفة التجارية في قرار صادر بتاريخ 22 مارس 2000 تحت عدد 426 في الملف التجاري عدد 99/1716، وهكذا اعتبرت بأن «مدلول المخالفة لأحكام الفصل 11 من العهد الدولي المصادق عليه من طرف الأمم المتحدة بتاريخ 1966/12/16 ومن طرف المغرب بتاريخ 18 نوفمبر 1979 يتيح تحديد الإكراه البدني في حق المدين القادر على الوفاء أو الممتنع عنه».

وحول هذا الاجتهاد الحديث قال السيد الرئيس الأول للمجلس الأعلى في كلمته بمناسبة افتتاح السنة القضائية 2001 أنه «بالنسبة للاتفاقيات التي تصون حقوق الإنسان وتنميتها يميل القضاء في العديد من الدول نحو سمو هذه الاتفاقيات عن القوانين الداخلية».

وهذ هو المنتظر من القضاء المغربي أن يأخذ بسمو المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان على القانون الداخلي الشيء الذي يعزز التزامات المغرب الدولية في هذا المبدأ، ويتجاوز التناقض الموجود في تصدير الدستور وبالتالي التكيف مع الفلسفة والروح المعلنة صلب الدستور وترجيح المبادئ الكونية.

26- تنظر المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنية، العدد 16، ص. 171 وينظر كذلك العدد 18 منها، ص. 207.

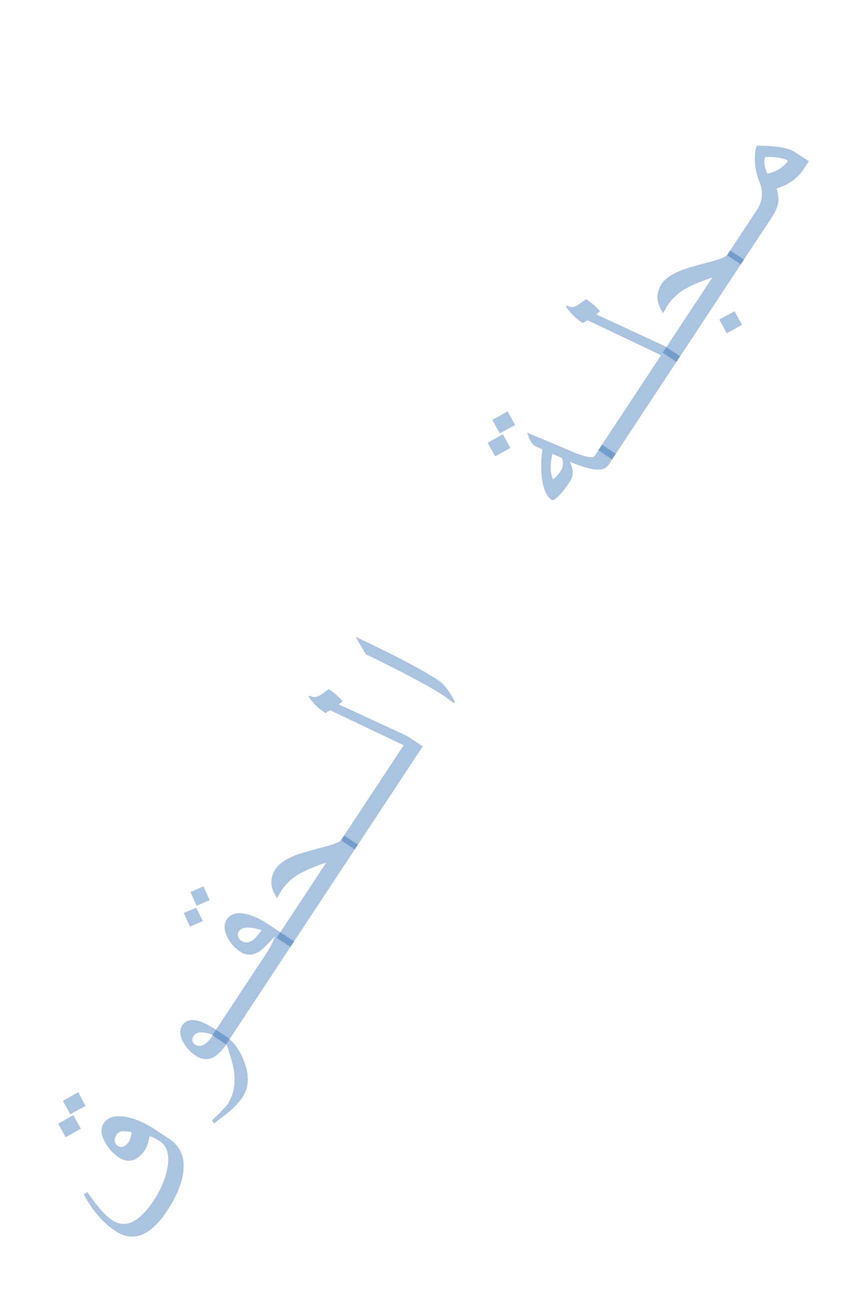
27- V. cité par H.BRII in « Le juge marocain face aux conventions internationales des droit de l'homme liant le Maroc», REMALD, n° 26, Thèmes Actuels, 2001, p. 160.

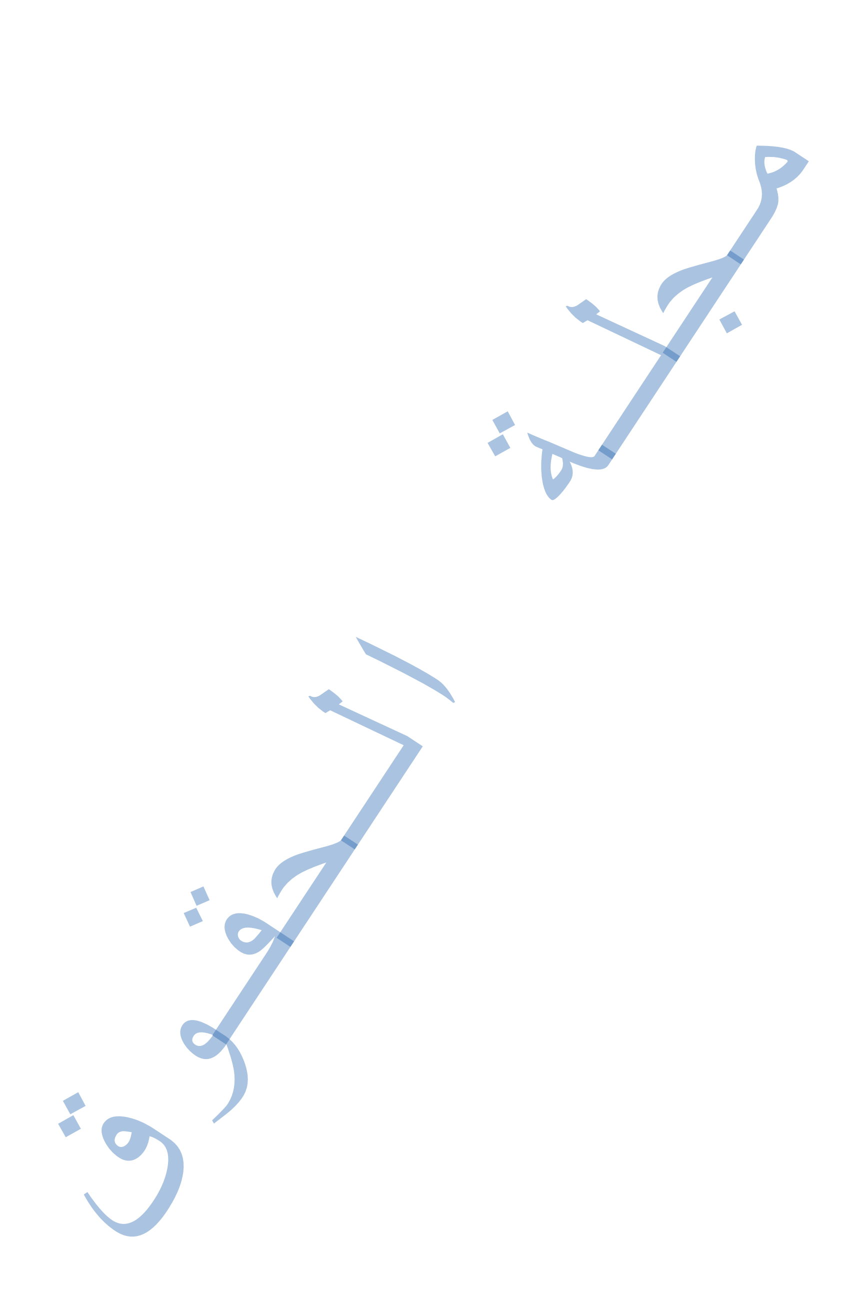
خاتمة عامة :

للخروج بخلاصة حول جدلية وإشكالية الكونية والخصوصية المتعلقة بحقوق الإنسان في الدستور المغربي لا من التأكيد على ضرورة الأخذ كقاعدة لا جدال فيها سمو الاتفاقيات الدولية في هذا المجال ويبقى الاستثناء الوحيد الذي يمكن على أساسه ترجيح الخصوصية الوطنية والقوانين الداخلية هو إذا كانت هاته الأخيرة في صالح حقوق الإنسان، وهذا الاستثناء نصت عليه بعض القوانين المقارنة صراحة كما هو حال القانون الفرنسي، مثلما نصت عليه بعض المواثيق الدولية.

هذا وتجدر الإشارة إلى الدور الممكن أن يلعبه القاضي الوطني من جهة باعتباره حامي الحقوق والحريات وبما يملك من صلاحيات التأويل والترجيح على الرغم من عدم إمكانية إلغاء النص المخالف للاتفاقية، فإنه يملك مع ذلك سلطة الترجيح وبالتالي عدم تنفيذ النص المخالف.

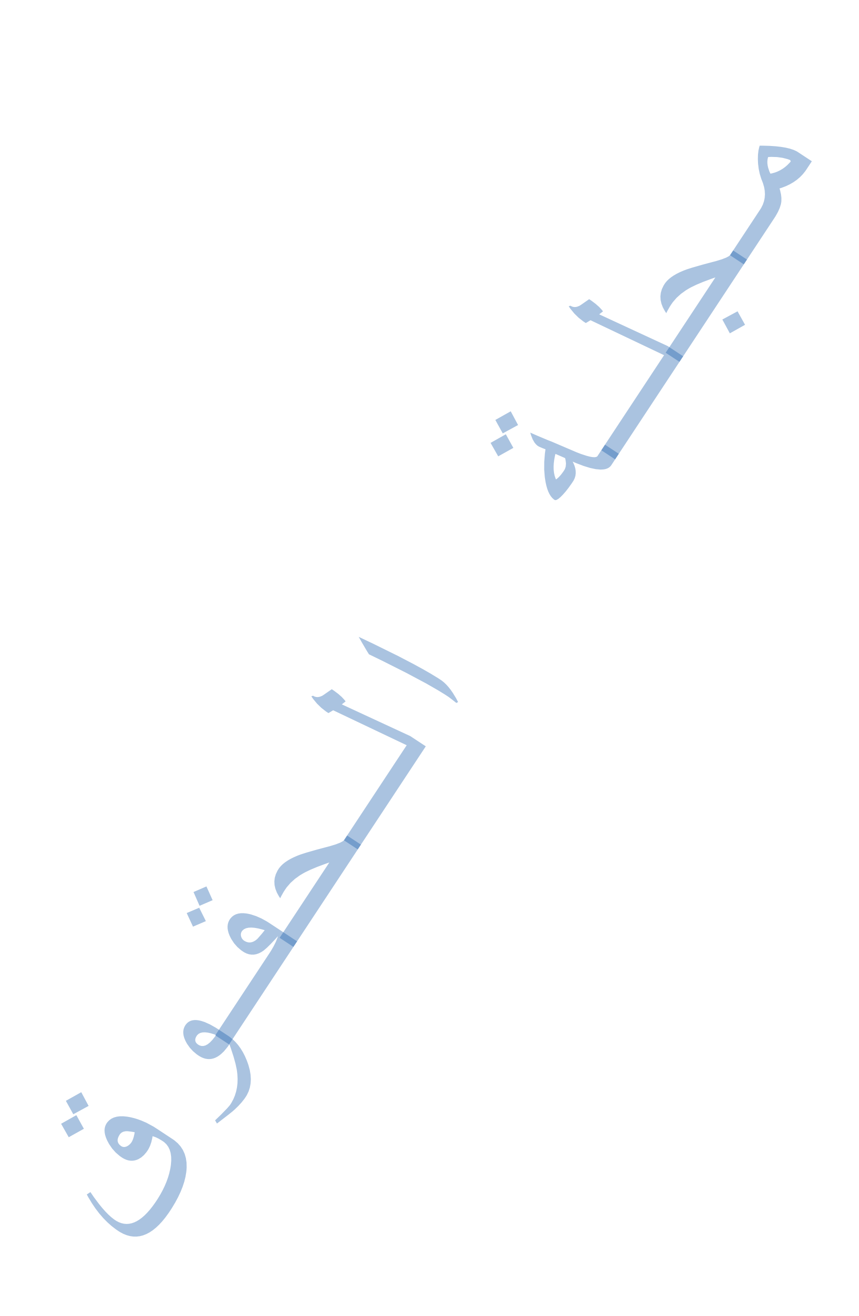
ومن جهة ثانية ينبغي على البرلمان باعتباره يملك السلطة التشريعية والحكومة والمحكمة الدستورية التي تراقب مدى دستورية القوانين وبالتالي مدى احترامها لحقوق الإنسان، بالإضافة إلى المجلس الوطني لحقوق الإنسان بما له من صلاحيات مرتبطة ببحث وملائمة النصوص التشريعية والتنظيمية الوطنية للمعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان التي صادقت عليها المملكة أو انضمت إليها.


مجلة الحقوق


مجلة الحقوق



(CTP) مطبعة المعارف الجديدة - الرباط / 2012


مجلة الحقوق